



**Universidade do Estado do Rio de Janeiro**

Centro de Ciências Sociais

Faculdade de Direito

Tarcyla Fidalgo Ribeiro

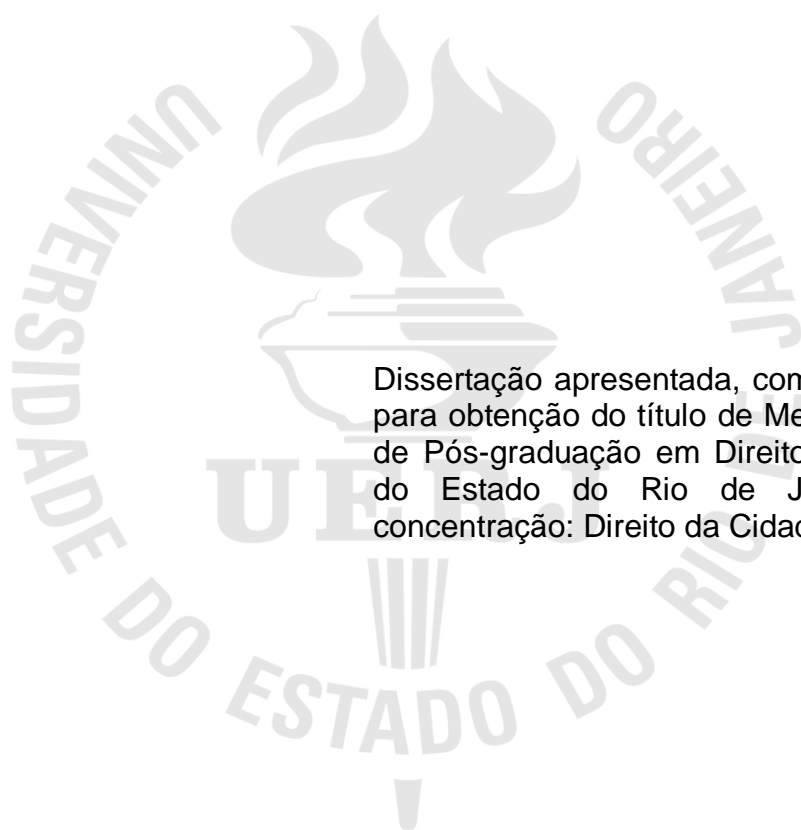
**A regularização fundiária de interesse social nas favelas cariocas  
entre a promoção e negação de direitos e o papel das políticas  
públicas na superação da antinomia**

Rio de Janeiro

2014

Tarcyla Fidalgo Ribeiro

**A regularização fundiária das favelas cariocas entre a promoção e negação de direitos e o papel das políticas públicas na superação da antinomia**



Dissertação apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-graduação em Direito, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Direito da Cidade.

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dra. Rosângela Maria de Azevedo Gomes

Coorientador: Prof. Dr. Alexandre Fabiano Mendes

Rio de Janeiro

2014

CATALOGAÇÃO NA FONTE  
UERJ/REDE SIRIUS/BIBLIOTECA CCS/C

R484 Ribeiro, Tarcyla Fidalgo.

A regularização fundiária de interesse social das favelas cariocas entre a promoção e negação de direitos e o papel das políticas públicas na superação da antinomia / Tarcyla Fidalgo Ribeiro. – 2014.

73 f.

Orientador: Prof. Dr<sup>a</sup>. Rosângela Maria de Azevedo Gomes.

Coorientado: Prof. Alexandre Fabiano Mendes

Dissertação (mestrado). Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Faculdade de Direito.

1. Política urbana – Rio de Janeiro- Teses. 2.Favelas – Aspectos sociais – Rio de Janeiro – Teses. 3.Políticas públicas - Rio de Janeiro (Cidade) – Teses. I. Gomes, Rosângela Maria de Azevedo. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Faculdade de Direito. III. Título.

316.334.56(815.3)

Autorizo, apenas para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta dissertação, desde que citada a fonte.

---

Assinatura

---

Data

Tarcyla Fidalgo Ribeiro

**A regularização fundiária das favelas cariocas entre a promoção e negação de direitos e o papel das políticas públicas na superação da antinomia**

Dissertação apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-graduação em Direito, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Direito da Cidade.

Aprovada em 21 de agosto de 2014

Banca Examinadora:

---

Prof. Dra. Rosângela Maria de Azevedo Gomes (orientadora)  
Faculdade de Direito - UERJ

---

Prof. Dr. Alexandre Fabiano Mendes (coorientador)  
Faculdade de Direito - UERJ

---

Prof. Dr. Daniel Queiroz  
Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro

---

Prof. Dr. Guilherme Calmon Nogueira da Gama  
Faculdade de Direito - UERJ

Rio de Janeiro

2014

## DEDICATÓRIA

À Maria Amélia Amaral Fidalgo (*in memoriam*), pela luta, compaixão, amor e dedicação. Sempre.

## AGRADECIMENTOS

A Deus, ou qualquer outra denominação para essa força estranha que insiste em direcionar o caos interno de cada um para algum lugar onde possamos nos reconhecer nos mínimos detalhes.

À família, pelo aprendizado contínuo, positivo e negativo, sobre quem se deve ser e como se deve agir perante cada desafio.

Ao meu marido, Gedham Medeiros Gomes, por se mostrar um porto seguro, fonte de aconchego, apoio irrestrito e paz para o meu caos interior.

Às minha “meninas”, Lady e Nina, pelas inúmeras horas deitadas ao pé de meu computador, fazendo companhia e oferecendo seus melhores olhares e lambidas de conforto e apoio.

À minha orientadora, Prof. Dra. Rosângela Gomes, e meu co-orientador, Prof. Dr. Alexandre Mendes, pelas valiosas instruções que guiaram o presente trabalho.

À Universidade do Estado do Rio de Janeiro - UERJ, minha segunda casa há sete anos e meio, seus blocos de concreto, infinitos corredores e todas as lembranças e aprendizados neles escondidos.

Aos colegas de mestrado pelas contribuições intelectuais em várias áreas do conhecimento, ajuda decisiva quando se trata de olhar ao redor e abrir a mente para os desafios que nossa cidade nos impõe diariamente.

Muitas coisas são necessárias para mudar o mundo:

Raiva e tenacidade. Ciência e indignação.

A iniciativa rápida, a reflexão longa,

A paciência fria e a infinita perseverança,

A compreensão do caso particular e a compreensão do conjunto,

Apenas as lições da realidade podem nos ensinar como transformar a realidade

*Bertold Brecht*

## RESUMO

RIBEIRO, Tarcyla F. *A regularização fundiária de interesse social das favelas cariocas entre a promoção e negação de direitos e o papel das políticas públicas na superação da antinomia*. 2014. 73f. Dissertação (Mestrado em Direito da Cidade) – Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014.

O presente trabalho pretende analisar o movimento crescente de promoção da regularização fundiária de interesse social em curso nas favelas cariocas. O objetivo é estudar as causas, o conteúdo e os objetivos do instituto a fim de compreender seus resultados antinômicos de promoção e negação de direitos fundamentais para a população residente nestas áreas. Além da análise sobre a implementação da regularização fundiária de interesse social nas favelas cariocas, pretende-se demonstrar o papel das políticas públicas na superação da antinomia inerente ao instituto, garantindo os direitos fundamentais dos moradores destas áreas. Algumas políticas específicas foram destacadas para análise mais detida, como as de incremento da participação popular, subsídios para os custos decorrentes da regularização dos imóveis e educação para a devida compreensão do novo enquadramento e valor da propriedade já regularizada. Com esta análise, pretende o presente trabalho contribuir para o aperfeiçoamento da prática da regularização fundiária de interesse social nas favelas cariocas, a fim de que se possa minimizar seu aspecto prático de negação de direitos, maximizando a garantia dos direitos fundamentais aos moradores destas localidades.

Palavras-chave: Regularização fundiária. Favelas. Políticas Públicas.



## ABSTRACT

RIBEIRO, Tarcyla F. *The social interest land regularization in the carioca favelas between the promotion and denial of rights and the role of public policies towards overcoming this antinomy*. 2014. 73f. Dissertação (Mestrado em Direito da Cidade) – Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014.

This paper intends to analyze the growing land regularization promotion trends currently in course in the carioca favelas. The aim is to study the causes, the content and the objectives of the mechanism, in order to understand its paradoxical results encompassing the promotion and denial of fundamental rights to dwellers of these areas. In addition to the analysis of the implementation of social interest land regularization in the carioca favelas, this paper seeks to explain the role of public policies towards overcoming the antinomies inherent to the mechanism, ensuring the fundamental rights to said inhabitants. Some specific public policies were emphasized and deeply analyzed, such as the increase of public participation, subsidies to regularization costs and education for the proper comprehension of the new framing and value of the regularized land. Therefore, this paper expects to contribute for the improvement of social interest land regularization within the carioca favelas, minimizing its practical effects involving denial of rights and maximizing the assurance of fundamental rights to dwellers of these locations.

Keywords: Land Regularization. Favelas. Public Policies.

## SUMÁRIO

	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>9</b>
<b>1</b>	<b>EVOLUÇÃO DO INSTITUTO DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NAS FAVELAS CARIOCAS.....</b>	<b>14</b>
<b>2</b>	<b>REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA COMO GARANTIDORA DE DIREITOS.....</b>	<b>26</b>
<b>3</b>	<b>REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA COMO NEGATIVA DE DIREITOS</b>	<b>37</b>
<b>3.1</b>	<b> Mercado Imobiliário X Políticas Públicas de habitação e regularização do solo.....</b>	<b>37</b>
<b>3.2</b>	<b> As “remoções brancas” .....</b>	<b>42</b>
<b>3.3</b>	<b> Déficit Democrático das Políticas Públicas de Regularização Fundiária.....</b>	<b>48</b>
<b>4</b>	<b>POSSÍVEIS CAMINHOS PARA A CONCILIAÇÃO DA ANTINOMIA.....</b>	<b>54</b>
<b>4.1</b>	<b> Informação e Políticas de conscientização para a promoção de mudança de visão da propriedade: valor de uso x valor de troca.....</b>	<b>54</b>
<b>4.2</b>	<b> Políticas Públicas de Manutenção da População no Território Regularizado.....</b>	<b>57</b>
<b>4.3</b>	<b> Efetividade da Participação Popular.....</b>	<b>62</b>
	<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>67</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>70</b>

## INTRODUÇÃO

A preocupação com a regularização fundiária surge com o crescimento das áreas de habitação informal, em um contexto histórico de degradação das grandes metrópoles, originado por diversos fatores históricos, econômicos e culturais.

Seja por implicação lógica de um processo histórico que supervalorizou o papel das cidades no território nacional e gerou um movimento de exclusão no campo, seja pela entrada em cena do capital imobiliário com a valorização de áreas centrais e o deslocamento populacional, ou ainda por uma questão cultural de identidade territorial, o fato que se impõe é que ao longo dos últimos dois séculos as aglomerações populacionais irregulares, como um significativo número de loteamentos e as favelas, cresceram vertiginosamente nas grandes cidades, se impondo como um quadro de difícil reversão.

Sendo assim, teve origem uma crescente demanda por políticas públicas capazes de lidar com a questão da informalidade habitacional, principalmente após o advento da Constituição de 1988 e sua preocupação com a política urbana. Este contexto de maior atenção à política urbana, em especial à irregularidade da moradia na periferia das grandes cidades, motivou ainda a edição da Lei 10.257/01, mais conhecida como Estatuto da Cidade e diversas outras leis estaduais e municipais sobre o tema.

Da mesma forma, a positivação do direito à moradia como direito social, pela Emenda Constitucional n. 64 de 2010, que deu nova redação ao artigo 6º da Constituição Federal, gerou a necessidade de um aumento das políticas públicas nestas áreas irregulares, de habitação informal, principalmente para a promoção de sua regularização que, em tese, garantiria de forma mais perene o direito à moradia dos que ali habitam.

Deste modo, as políticas públicas até então executadas, voltadas para a “limpeza” das favelas, pressionadas pelo contexto da positivação de diversos direitos ligados ao âmbito social bem como pelo tratamento diferenciado concedido à política urbana pela Constituição Federal, sofreram profundas alterações. As “novas” políticas deixaram de retratar abertamente seu caráter excludente e discriminatório e passaram a refletir uma recente preocupação com a manutenção dos territórios em

uma perspectiva de melhora das condições de vida e de habitabilidade da população ali residente, ainda que mantidas certas ambiguidades de acordo com o território específico ao qual se destinaram.

Neste cenário de alteração dos paradigmas das políticas públicas para os territórios informais, cresceu em importância a regularização fundiária e urbanística como forma de regulamentar o território já construído, trazendo a população que nele habita para a formalidade e possibilitando o ingresso do Estado nestas áreas, com fins de promover melhorias nas condições de vida e prover a infra-estrutura básica aos habitantes destas localidades.

No entanto, é preciso atentar para a antinomia presente na implementação deste instrumento que, ao mesmo tempo em que se apresenta como garantidor de direitos, com a titulação das moradias e as melhorias urbanísticas no território, se revela como principal meio de retrocesso na manutenção dos mesmos, com a remoção direta ou indireta de seus moradores e o déficit democrático das medidas adotadas para a regularização.

É possível constatar, conforme se verá, que a entrada do Estado nestes territórios tem servido menos para a promoção de infra-estrutura e melhoria das condições de vida dos moradores e mais para a inclusão destes territórios, até então inacessíveis, na lógica mercadológica capitalista, com a instalação de lojas destinadas a este público e a imposição de pagamento de diversas taxas e impostos, que anteriormente não eram cobrados nestas regiões.

Este aspecto mercadológico do processo de regularização fundiária nos territórios informais acaba promovendo uma avalanche denegatória de direitos aos moradores destas áreas, que pelos mais diversos motivos (supervalorização de sua propriedade, aumento do custo de vida, etc.) acabam abandonando seu território de origem e se realocando em áreas mais distantes, com os mesmos padrões anteriormente observados nas áreas regularizadas, no fenômeno que muitos chamam de “remoção branca”.

Sendo assim, é fundamental estudar esta antinomia que se estabelece na realização da regularização fundiária e indagar como superá-la para alcançar a efetividade teleológica do instrumento, que consiste na garantia de direitos básicos da população e da ordenação urbana. Para tanto, será preciso analisar as causas e consequências de sua apropriação como instrumento do capital, que busca se

expandir por um mercado crescente e até então inexplorado, constituído pela população residente nos territórios informais da cidade.

Destaque-se que esta visão antinômica da realidade do instituto é percebida empiricamente pelos próprios moradores destas regiões, como pode ser aferido pela fala de uma liderança da Comunidade do Cantagalo – RJ, trazida por Marília Pastuk em sua obra “Favela como Oportunidade”<sup>1</sup>:

Tem uma outra coisa que preocupa. As pessoas às vezes até escutam um buxixozinho, que é uma forma de xpulsão branca, também. Na medida em que a pessoa tem o título, ela vende e vai fazer favela em outro bairro. Então assim, pra mim, a regularização fundiária é igual à reforma agrária. Não adianta você distribuir terra sem assistência técnica para plantio. Não adianta você distribuir título de propriedade em uma cidade, sem uma assistência para a pessoa não passar o imóvel adiante.

(...)

O aumento da especulação imobiliária que, no limite, poderá vir a descaracterizar o território; o pagamento de taxas e impostos de forma pouco criteriosa e as restrições impostas a atividades econômicas e culturais que fazem parte da dinâmica e identidade comunitária são questões que igualmente estão presentes no universo de preocupações de muitos dos moradores do Cantagalo.

Deste modo, o presente estudo pretende demonstrar a antinomia ínsita à realização da regularização fundiária e possíveis de formas de conciliação entre os dois papéis inequivocamente desempenhados por ela, de garantia e negação de direitos aos moradores, de modo a contemporizar os interesses distintos que coabitam a aplicação do instituto e auxiliar na efetiva melhoria nas condições de vida e moradia dos habitantes de territórios marcados pela informalidade, objetivo último desta dissertação.

Para tanto, realizar-se-á uma análise geral do processo de regularização fundiária nas favelas cariocas, sob prisma multidisciplinar – indispensável para a abordagem da regularização nas favelas cariocas - sendo imprescindível que desde já se esclareça dois dos conceitos mais importantes a serem utilizados neste trabalho.

O primeiro conceito é o de regularização fundiária, para o qual utilizaremos a definição legal dada pela Lei 11.977/09 em seu artigo 46, em consonância com os instrumentos internacionais que versam sobre o tema. Senão vejamos:

Art.46. A regularização fundiária consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de

---

<sup>1</sup> Rio de Janeiro, 2012, Forum Nacional.

assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

O segundo conceito a ser esclarecido é o de favela, sendo certo que, apesar da complexidade e heterogeneidade encontrada nos assentamentos irregulares que recebem esta denominação, ainda que dentro de apenas uma cidade como o Rio de Janeiro, para fins do presente estudo utilizaremos o conceito trazido por Licia do Prado Valladares<sup>2</sup>, o qual define as favelas cariocas por meio de características que lhes seriam comuns, quais sejam: (i) ausência de propriedade privada do solo; (ii) ausência de domínio do estado e das instituições públicas – esta característica mitigada atualmente pela forte presença do Estado nas favelas cariocas no contexto da implantação das Unidades de Polícia Pacificadoras (UPP's) -, (iii) espaço com identidade coletiva, homogênea e uniforme; (iv) ausência ou insuficiência de infraestrutura<sup>3</sup>.

No que se refere à metodologia, esta dissertação divide-se em quatro capítulos, além desta Introdução e da Conclusão. O primeiro é dedicado a situar a

---

<sup>2</sup> In *A Invenção da Favela – Do mito de origem a favela.com*. FGV Editora, 2011.

Licia do Prado Valladares é socióloga com amplas pesquisas voltadas para o estudo dos aspectos sociológicos das favelas em diferentes dimensões ao longo do século XX e neste início do século XXI. O conceito sociológico se faz imprescindível no presente trabalho tendo em vista a multidisciplinariedade que deve permear, obrigatoriamente, a análise destes territórios.

<sup>3</sup> Para maior compreensão do conceito, importante a definição trazida pela ONG “Observatório de Favelas. SILVA, Jailson de Souza, BARBOSA, Jorge Luiz, BITETI, Mariane de Oliveira, FERNANDES, Fernando Lannes. *O que é a Favela, afinal?* Rio de Janeiro: Observatório de Favelas, 2009.

“O Observatório de Favelas, portanto, considera que a favela é um território constituinte da cidade, caracterizada, em parte ou em sua totalidade, pelas seguintes referências:

- Insuficiência histórica de investimentos do Estado e do mercado formal, principalmente o imobiliário, financeiro e de serviços;
- Forte estigmatização sócio-espacial, especialmente inferida por moradores de outras áreas da cidade;
- Edificações predominantemente caracterizadas pela autoconstrução, que não se orientam pelos parâmetros definidos pelo Estado;
- Apropriação social do território com uso predominante para fins de moradia;
- Ocupação marcada pela alta densidade de habitações;
- Indicadores educacionais, econômicos e ambientais abaixo da média do conjunto da cidade;
- Níveis elevados de subemprego e informalidade nas relações de trabalho;
- Taxa de densidade demográfica acima da média do conjunto da cidade;
- Ocupação de sítios urbanos marcados por um alto grau de vulnerabilidade ambiental;
- Alta concentração de negros (pardos e pretos) e descendentes de indígenas, de acordo com a região brasileira;
- Grau de soberania por parte do Estado inferior à média do conjunto da cidade;
- Alta incidência de situações de violência, sobretudo a letal, acima da média da cidade;
- Relações de vizinhança marcadas por intensa sociabilidade, com forte valorização dos espaços comuns como lugar de convivência”

discussão, abordando brevemente a evolução histórica e legislativa do instituto da regularização fundiária nas favelas cariocas.

O segundo tratará do aspecto garantidor de direitos que norteia o instituto da regularização fundiária e sua aplicação como política pública, notadamente nas favelas das grandes cidades.

O terceiro tecerá uma análise dos resultados práticos da implementação da referida regularização fundiária e se prestará a indicar os motivos pelos quais o instituto apresenta aspectos excludentes, que acabam por violar direitos, inclusive fundamentais, dos moradores das áreas regularizadas, definindo seu caráter antinômico.

Por fim, o quarto capítulo analisará algumas tentativas práticas, realizadas por diversos agentes públicos e privados, de mitigação dos efeitos negativos decorrentes da implementação das políticas de regularização fundiária, apontando equívocos e sugerindo caminhos para a conciliação da antinomia identificada.

Sendo assim, definidos estes conceitos básicos e esclarecida a metodologia utilizada no presente estudo, passemos à análise da evolução da regularização fundiária nas favelas cariocas.

## 1 Evolução do instituto da regularização fundiária nas favelas cariocas

Antes de tratar-se especificamente da regularização fundiária como a conhecemos hoje, é importante a realização de uma breve digressão histórica a fim de compreender os fatores que motivaram a criação deste instituto e alavancaram sua importância nas últimas décadas.

Esta digressão histórica, que tratará da evolução da exclusão urbana, passando inevitavelmente pelo histórico das próprias favelas cariocas, tendo por base o estudo de Mauricio de A. Abreu em sua obra “Evolução Urbana do Rio de Janeiro”<sup>4</sup>, teve início ainda no século XIX, com a abolição da escravatura e a crescente preocupação dos antigos senhores em manter os escravos como mão de obra dependente e barata, para o que era fundamental garantir que esses escravos recém libertos não alcançassem a posição de proprietários de terras.

O contexto histórico para o crescimento da cidade e o conseqüente processo de exclusão urbana passa pelo fim de um longo período de negligência do governo brasileiro com suas terras que, com o abrandamento do controle exercido sobre as sesmarias, passaram a ser livremente ocupadas, gerando uma leva de pequenos proprietários que cultivavam a terra para sua subsistência ou para o desenvolvimento de uma pequena atividade comercial.

Deste modo, a solução encontrada para afastar os escravos recém libertos e os pequenos proprietários da propriedade da terra foi o endurecimento da legislação fundiária por meio da criação da Lei de Terras, em 1850, e de outras leis que a regulamentaram com a imposição da compra e venda como a única forma de aquisição fundiária no país.

A partir daí, considerando que somente as elites possuíam rendimentos suficientes para adquiri-la, fixa-se o latifúndio como principal forma de organização do território, com a conseqüente expulsão dos pequenos proprietários e exclusão dos negros do processo de utilização da terra, ganhando força a repercussão territorial da exclusão socioeconômica vigente na sociedade da época.

---

<sup>4</sup> ABREU, Mauricio A. *A Evolução Urbana do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, Instituto Pereira Passos, 2011.



No âmbito urbano, com a proclamação da república, as cidades ganham importância não só por atrair um número crescente de pessoas, incluindo os pequenos proprietários e escravos recém libertos, impedidos de se fixarem nas terras rurais pelos interesses econômicos em torno do seu aproveitamento como mão de obra, mas também por se transformarem no cartão postal do novo governo, com o advento de um processo de embelezamento e de auto promoção intenso.

Por certo, com a instituição da nova República, foi pensada a realização de um novo arranjo territorial, na então capital, que representasse o novo governo e uma “nova era” na história nacional com o presidencialismo e a ruptura definitiva dos laços com a antiga metrópole portuguesa. Era preciso criar infraestrutura não apenas de serviços básicos, mas também de itens obrigatórios em uma capital bem sucedida como a casa de ópera (Theatro Municipal), museus históricos e boulevares para circulação.

Além disso, a instalação de diversas indústrias na cidade do Rio de Janeiro, então capital da jovem república, aumentou ainda mais o fluxo migratório em direção à cidade, com conseqüente aumento na demanda habitacional o que somado à ausência de infraestrutura urbana originou os cortiços, construções superpopulosas e precárias, única opção para a população de baixa renda que precisava se fixar no território com graves conseqüências sociais e urbanas.

Nas palavras de Mauricio de A. Abreu<sup>5</sup>:

O final do século XIX não se caracterizou apenas pela multiplicação de fábricas no Rio de Janeiro. Outra face da mesma moeda, coincidiu também com o esgotamento do sistema escravista, com o conseqüente declínio da atividade cafeeira na Província do Rio de Janeiro e com grande afluxo de imigrantes estrangeiros, Resultou daí um processo de crescimento populacional acelerado via migração, que agravou consideravelmente o problema habitacional da cidade, pois levou ao adensamento ainda maior dos cortiços e ao recrudescimento das epidemias de febre amarela que assolavam a cidade periodicamente.

No entanto, havia uma necessidade, naquele momento histórico, de que o território deixasse de se configurar como uma colônia, com o mínimo de construções suficientes para o cumprimento de seu papel de intermediadora de matéria prima, e passasse a mostrar a imponência de uma jovem república capitalista. Para isto, era necessário acabar com os cortiços e conseqüentemente afastar os mais pobres das

---

<sup>5</sup> Op. Cit. Pág 57.

áreas centrais, que passaram a receber investimentos e obras de infraestrutura e embelezamento.

Este processo se tornou claro na administração do então indicado ao cargo de Prefeito do Distrito Federal Francisco Pereira Passos. Ainda nas palavras de Mauricio de A. Abreu<sup>6</sup>:

(...)o período Passos, verdadeiro período Haussman à la carioca, representa, para o Rio de Janeiro, a superação efetiva da forma e das contradições da cidade colonial-escravista, e o início de sua transformação em espaço adequado às exigências do Modo de Produção Capitalista. Neste movimento de transição o papel do Estado foi fundamental, tanto no que diz respeito à sua intervenção direta sobre o urbano, como no que toca ao incentivo dado à reprodução de diversas unidades do capital.

Importante destacar que os cortiços, seu processo de destruição e consequente migração da população mais pobre para áreas periféricas são considerados sociológica e antropologicamente como os precursores das favelas, nas palavras de Licia do Prado Valladares<sup>7</sup>:

Estudos sobre os cortiços do Rio de Janeiro demonstram que esse tipo de hábitat pode ser considerado o “germe” da favela. Segundo pesquisa realizada por Vaz (1994:591), o célebre cortiço Cabeça de Porco, destruído pelo Prefeito Barata Ribeiro em 1893, possuía barracos e habitações precárias do mesmo tipo identificado em seguida no Morro da Providência. Outros autores também estabeleceram uma ligação direta entre as demolições dos cortiços do Centro da cidade e a ocupação ilegal dos morros no início do século XX

Este movimento conjunto de aumento exacerbado da população nas cidades e segregação dos mais pobres em territórios periféricos menos valorizados e carentes de infraestrutura com a destruição dos cortiços, de fato deu origem a um conjunto de assentamentos irregulares, de características físicas, econômicas e sociais próprias posteriormente denominados de “favelas”, em alusão ao Morro da Favella, antiga denominação do Morro da Providência, assim conhecido pela abundância de uma planta em sua região de mesmo nome.

Com a generalização de tais assentamentos, bem como do termo que os individualiza, as favelas passaram a ser genericamente vistas como locais insalubres, populosos, lotados de maus elementos, habitação precária e sem

---

<sup>6</sup> Op. Cit. Pág 67.

<sup>7</sup> Op.Cit.

qualquer reconhecimento ou formalidade jurídica ou infraestrutura urbana. Daí o porquê de terem rapidamente se tornado um problema, uma vez que estavam espalhados pela capital da república, local visto como de *elevado valor simbólico, para elaborar e fazer a demonstração de um projeto nacional*<sup>8</sup>, exigindo para tanto uma atuação rápida e firme do Estado para a solução.

Dentro deste contexto ideológico estereotipado, a relação Estado-favelas passou por diversas fases, do ódio dos higienistas e progressistas ao amor dos populistas e assistencialistas, que viam nas favelas um grande curral eleitoral.

Os embates entre as ideologias que marcavam presença em cada fase deste tenso relacionamento, trouxeram a percepção de que a remoção das favelas, embora estas fossem amplamente indesejadas, acarretava um elevado custo social e político, sendo necessária a adoção de um discurso de melhoria das condições de vida da população residente nestas áreas para qualquer intervenção que viesse a ser realizada, principalmente com o crescimento da população de eleitores nestas áreas.

Já na segunda metade do século XX, na tentativa de minimizar o “problema” representado pelas favelas, mais precisamente em 1964, foi criado o Sistema Financeiro de Habitação – SFH - e o Banco Nacional de Habitação – BNH, com a pretensão de estabelecer uma política pública de construção de moradia para a melhoria das condições de vida dos mais pobres e conseqüente diminuição das favelas, tendo na prática, entretanto, se mostrado uma mera estratégia do governo para ampliar a indústria de construção subsidiando, em verdade, o capital imobiliário e privilegiando a classe média.

Nas palavras de Erminia Maricato<sup>9</sup>:

Combinando investimento público com a ação reguladora, o estado garante a estruturação de um mercado imobiliário capitalista para uma parcela restrita da população, ao passo que para maioria restam as opções das favelas, dos cortiços ou do loteamento ilegal, na periferia sem urbanização de todas as metrópoles.

---

<sup>8</sup> Op.Cit.40

<sup>9</sup> MARICATO, Erminia. *Metrópole na periferia do capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência*. São Paulo: Hucitec, 1996.

A falha da política pública implementada pelo BNH resta clara diante dos dados empíricos, trazidos pelo IBGE nas décadas de 70 e 80<sup>10</sup>, que demonstram o aumento do número e da dimensão das favelas, mesmo após sua implementação. Além disso, com sua extinção em 1986, várias famílias mutuárias ficaram presas à espiral inflacionária do período acabando por perder seus imóveis e retornar às favelas.

Este cenário, associado com a conjuntura econômica do país à época, propiciou um resultado oposto do esperado com a criação do SFH e BNH, qual seja, um aumento substancial de população nas favelas e de seu território. O que se viu foi uma grande quantidade de famílias retornando para essas áreas e ainda novas famílias, algumas anteriormente consideradas como classe média, buscando moradia nestas regiões pelo decréscimo de seu nível de renda.

Com o passar do tempo e as sucessivas alterações legislativas para estabelecer o direito à moradia e a função social das cidades, a fixação das favelas como elemento territorial trouxe a necessidade de sua regularização, como forma de garantir a ordenação urbana das cidades e dos direitos fundamentais dos moradores.

Além disso, todo o movimento de aumento da população das favelas iniciado no fim da década de 1980 - com as crises econômicas enfrentadas pelo país nesta década e a falência da política pública do BNH -, alterou os elementos caracterizadores das favelas, que passaram a ser distintos entre comunidades situadas na mesma cidade e até mesmo na mesma região. Já não era mais possível enquadrar todas as favelas em seu velho estereótipo, como áreas dominadas por “maus elementos” ou insalubres do ponto de vista sanitário.

Na verdade, a partir da década de 90, qualquer generalização feita sobre o conceito de favela, se antes já era perigosa e imprecisa, passou a ser inadmissível, com cada comunidade absorvendo elementos caracterizadores próprios, tendo em comum ainda a informalidade de suas construções e a ausência de infraestrutura urbana básica.

Apesar da notória alteração nos rumos das políticas públicas direcionadas às favelas – de sua extinção para a regularização -, importante destacar que a ideia de remoção dos moradores destas áreas não foi abandonada, tendo inclusive ganho

---

<sup>10</sup> Disponível em: <<http://seculoxx.ibge.gov.br/populacionais-sociais-politicas-e-culturais>>

novo fôlego no século XXI tanto de forma direta, com as remoções forçadas, quanto de forma indireta, como um dos efeitos “colaterais” da regularização para a melhoria das condições de vida, por meio das remoções brancas, que serão tratadas mais adiante<sup>11</sup>.

Quanto à evolução legal da regularização fundiária propriamente dita, podemos dizer que, pela importância, seu primeiro marco legal foi a Lei 6766/79, mais conhecida como a Lei do Parcelamento Urbano, que prevê, ainda que de forma insuficiente a possibilidade de os Municípios realizarem a regularização de loteamentos executados de maneira informal, sem observância dos ditames urbanísticos e legais, visando evitar lesões aos adquirentes de lotes e aos padrões de desenvolvimento urbano.<sup>12</sup>

Apesar do grande avanço deste diploma, que pioneiramente trouxe a previsão da regularização de loteamentos urbanos, sua incompletude quanto à instrumentalização para a prática da regularização impediu maior efetividade do instrumento até o advento da Constituição Federal de 1988.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, houve uma sensível alteração no cenário urbano, principalmente no que se refere à proteção da população residente nos territórios irregulares, muitos deles em favelas. Isto porque, em seu capítulo sobre a política urbana, a então nova Constituição trouxe a função social da cidade (artigo 182) e da propriedade (artigo 5, XXXIII) como destaques e ainda, confiando mais competências aos municípios, exigiu a realização de plano diretor por aqueles com mais de 20.000 (vinte mil) habitantes, alterando o modo de condução da agenda da ordenação urbana.

Com o marco constitucional, a questão urbana ganhou destaque, iniciando-se um período de debates e estudos sobre o tema que culminaram com o

---

<sup>11</sup> A título de esclarecimento, neste trabalho será adotado o seguinte conceito sobre remoções brancas: política aplicada em parte das favelas cariocas que consiste em retirar os moradores da comunidade sem o pagamento de indenização ou com o pagamento de valor irrisório e, em alguns casos, com a relocação destes moradores em conjuntos habitacionais construídos em lugares distantes, sem infraestrutura de transporte e saneamento básico, em clara violação dos seus direitos fundamentais (vide capítulo 3, item 2).

<sup>12</sup> De acordo com Ivan Carneiro Castanheiro em seu artigo *Regularização Fundiária Urbana: fundamentos, aspectos práticos e propostas in Regularização Fundiária*. Rio de Janeiro, Forense, 2014:

Nosso direito objetivo já possuía, antes da Lei 11.977/2009, previsão normativa para a regularização na Lei 6.766/1979(art. 38 e seguintes) e no Provimento CG n. 58/59 (Normas de Serviço da Corregedoria Geral da Justiça de São Paulo), capítulo XX, itens 152 a 155 (tratam da regularização do parcelamento e de seu procedimento) e itens 193 a 198 ( cuidam dos depósitos judiciais, relativos às hipóteses de regularização de parcelamento).

desenvolvimento legislativo e político dos institutos trazidos pela Constituição de 1988.

Neste contexto, no ano 2000, foi promulgada a Emenda Constitucional nº 26 que incluiu o direito à moradia no rol dos direitos sociais trazidos pelo artigo 6º da Constituição Federal. Esta Emenda, embora de discutível caráter inovador no ordenamento jurídico, sob o aspecto material, visto que o direito à moradia já constava de diversos tratados dos quais o Brasil é signatário, sem dúvida reforçou, com a formalização do direito à moradia, a necessidade de uma reforma urbana que visasse não apenas a ordenação territorial, mas também a garantia de direitos aos moradores das áreas marcadas pela informalidade.

Ainda neste período, em 2001, foi sancionada a Lei 10257/01, conhecida como Estatuto da Cidade, marco importantíssimo para o urbanismo brasileiro e mundial, que se impôs como referência em diversos países, em especial da América Latina. Este Estatuto trouxe em seu bojo diversos institutos jurídicos e medidas práticas, algumas verdadeiramente inovadoras, com forte potencial garantista em relação aos direitos de todos os moradores das cidades, inclusive os das favelas.

Por meio da edição deste estatuto, a regularização fundiária ganhou o status de diretriz geral de política urbana (art. 2º, XIV da Lei 10.257/01), ajudando a impulsionar a criação de políticas públicas para sua implantação pelos diversos entes federativos.

No entanto, por se tratar a regularização de instrumento que mobiliza diversos setores sociais, cada um com interesses próprios, e também por se tratar a questão habitacional de demanda altamente variável, sua implementação precisou, e ainda precisa, de uma série de sub regulamentações na busca por alguma efetividade.

No âmbito das políticas públicas de moradia em nível federal, a regularização fundiária, em consonância com os preceitos constitucionais já elencados, vem assumindo papel de destaque, sendo indispensável citar a sanção das Leis 10.257/01, o Estatuto da Cidade e 11.977/09, que trata do Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV, que elevaram a regularização fundiária ao patamar de diretriz da política urbana nacional.

Estas leis trouxeram em seu bojo diversas medidas a serem adotadas pelas políticas públicas governamentais direcionadas à moradia, se dedicando com especial atenção ao instituto da regularização fundiária.

Atualmente, a Lei 11.977/09 é o diploma legal base para a aplicação da regularização fundiária em todo o território nacional, tendo em vista o grau de detalhamento da regulamentação sobre o tema, inclusive trazendo em seu artigo 46 a importante definição legal deste instituto:

Art.46. A regularização fundiária consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Por sua vez, considerando que nosso estudo se foca nas favelas cariocas, indispensável analisar a evolução da regularização fundiária no âmbito do Rio de Janeiro.

Embora a Constituição de 1988 tenha transferido a competência em matéria de ordenamento territorial aos municípios<sup>13</sup>, a Constituição do Estado do Rio de Janeiro, promulgada em 1989, em seu Capítulo III que versa sobre a Política Urbana, estabelece no artigo 234 que o estado, juntamente com o município assegurará *“urbanização, regularização fundiária e titulação das áreas faveladas e de baixa renda, sem remoção dos moradores, salvo quando as condições físicas da área imponham risco à vida de seus habitantes”*.

---

<sup>13</sup> Art. 30. Compete aos Municípios:

**I - legislar sobre assuntos de interesse local;**

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;

IV - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;

V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;

VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental;

VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;

**VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;**

IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

Também em sede constitucional, mais precisamente no artigo 233, o estado do Rio de Janeiro destina prioritariamente suas terras públicas não utilizadas ou subutilizadas para o assentamento de população de baixa renda e instalação de equipamentos coletivos, com observância do plano diretor municipal quando houver.

Apesar de aparentar uma certa inversão da ordem estabelecida pela Constituição no sentido da fixação da competência municipal e do interesse local para a gestão urbana, estes dispositivos demonstram a preocupação do ente estadual, pós 1988, com a efetividade da regularização fundiária no território de seus municípios membros, em consonância com o tratamento especial dado pela Constituição Federal ao ordenamento urbano, que passou a ocupar a agenda prioritária de todos os entes federativos.

Em sequência à alteração do paradigma constitucional, foi promulgada a Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro, já no ano de 1990, que, em observância à competência constitucionalmente transferida aos municípios para promover o adequado ordenamento territorial e dispor sobre a ocupação do solo urbano, trouxe detalhado capítulo sobre a política urbana (artigos 421 a 481).

Além das disposições genéricas sobre diretrizes da política urbana, o capítulo traz a regularização fundiária como preceito da política de desenvolvimento urbano municipal, em seu artigo 429, inciso VI e VII, além de estabelecer diversos mecanismos para sua efetivação.

Outros aspectos importantes trazidos pelo capítulo da política urbana previsto na Lei Orgânica do Município são: (i) a previsão expressa da participação popular na definição das políticas públicas (artigo 29, VI, b) e (ii) a previsão de fornecimento de assistência jurídica à população atingida pelos processos de regularização fundiária (artigo 438), ambos antecedendo disposições que ganharam destaque uma década depois, ao serem previstas pelo Estatuto da Cidade (Lei 10.257/01).

Ainda no contexto legislativo local sobre a regularização fundiária, não se pode deixar de tratar das disposições presentes no Plano Diretor do Município do Rio de Janeiro (Lei Complementar 111/01 – vigente atualmente), realizado em observância à exigência prevista no artigo 182, par. 1º da Constituição Federal.

Neste diploma, há um capítulo específico para a “Política de Regularização Urbanística e Fundiária” (artigos 230 - 243), que prevê detalhadamente as ações compreendidas nesta política, como por exemplo a titulação dos moradores e o



endereço dos imóveis, sem no entanto entrar em aspectos de efetividade da mesma.

Importante destacar que este mesmo plano diretor traz em seu artigo 234, §3º, uma definição técnica da favela como: “*área predominantemente habitacional, caracterizada por ocupação da terra por população de baixa renda, precariedade de infraestrutura urbana e de serviços públicos, vias estreitas e de alinhamento irregular, lotes de forma e tamanho irregular e construções não licenciadas, em desconformidade com os padrões legais*”.

No município do Rio de Janeiro, desde a edição de seu primeiro plano diretor (Lei Complementar 16/92), diversas políticas públicas foram implementadas no sentido de garantir a ordenação das favelas, com a regularização fundiária como um de seus instrumentos, com destaque para programa Favela Bairro (Decreto Municipal 12.994/94) e sua continuação, o Morar Carioca – Programa Municipal de Integração de Assentamentos Precários Informais -, instituído pelo Decreto nº 36.388 de 2012. A efetividade de tais políticas públicas será avaliada nos capítulos posteriores do presente estudo.

Por fim, para que fique claro o caminho que ainda deve ser percorrido em busca da efetividade, importante o exemplo trazido pela sistematização realizada por Ivan Carneiro Castanheiro<sup>14</sup> acerca do processo a ser cumprido para a efetivação da regularização fundiária de interesse social, com base no instrumento da legitimação de posse disposto na legislação atualmente em vigor sobre o tema:

Conveniente mencionarmos, resumidamente, a sequência de etapas da Regularização Fundiária, pelo seu promovente (art. 50 da Lei 11.977/2009), a saber: (a) regularização do domínio da gleba (usucapião coletiva ou individual e legitimação de posse, se o caso, conforme legislação pertinente – art. 60, §3º, da Lei 11.977/2009); (b) realização do auto de demarcação urbanística (delimitação da área a ser regularizada), se a regularização fundiária estiver sendo promovida pelo poder público (art.56); (c) providências para averbação do auto de demarcação urbanística junto ao Registro de Imóveis (art.58); (d) elaboração do projeto de regularização fundiária (art.51) do núcleo habitacional (proposições de correções de uso e ocupações necessárias), a ser aprovado por equipe multidisciplinar do Município (art. 54, §1º) ou pelo Estado (art. 54§3º); (e) registro do auto de

---

<sup>14</sup> NALINI, José Renato e LEVY, Wilson. *Regularização Fundiária Urbana: fundamentos, aspectos práticos e propostas* In: Regularização Fundiária., Rio de Janeiro: Forense, 2014.

demarcação urbanística (art.58); (f) concessão do título de legitimação de posse pelo poder público (art.58, §1º), preferencialmente à mulher (art. 58, §2º), o qual deverá ser registrado para se constituir direito contra terceiros (art. 59); (g) conversão do título de legitimação de posse em direito de propriedade, decorridos cinco anos de seu registro, a ser requerido pelo titular (art.60).

O que se pode perceber do cenário até aqui traçado é que, com o advento da Constituição de 1988 iniciou-se um período de crescente preocupação com a regularização dos territórios informais nas cidades, com notório destaque para as favelas. Ao longo das duas décadas seguintes, a legislação foi amadurecendo no sentido de guiar com mais propriedade as políticas públicas realizadas nesta direção.

No entanto, apesar da inegável evolução legislativa, como pode ser visto, o processo de regularização fundiária ainda é marcado por um excesso de formalismo e burocracia em todos os seus instrumentos, que dificulta sua realização e até mesmo impede a iniciativa popular com este intento.

Isto porque a excessiva burocratização implica um alto custo econômico, que acaba excluindo os moradores do processo. Assim, o procedimento de regularização acaba ficando inteiramente nas mãos do Estado e dos agentes privados capitalistas, que o direciona conforme interesses não apenas públicos mas também políticos e econômicos.

No que se refere ao cenário carioca, é uma marca das políticas públicas para as favelas sua regulamentação por Decretos executivos, de caráter específico para determinadas áreas e sem qualquer participação democrática, sequer do legislativo por meio da democracia representativa, e insubmisso a qualquer forma mais efetiva de controle sobre as opções ali traduzidas.

Com isso, temos políticas públicas bastante diversas para cada uma das favelas da cidade, ao sabor de interesses políticos e econômicos escusos, com sensível diferença entre as favelas situadas em áreas mais e menos valorizadas no jogo imobiliário da cidade.

Como exemplo podemos citar as favelas do Cantagalo e Pavão-Pavãozinho, situadas em Ipanema e Copacabana respectivamente, áreas de notória valorização imobiliária na cidade e a favela da Perereca, situada no bairro de Madureira, sem contar com o interesse imobiliário.

Nos dois primeiros casos, temos as áreas declaradas como de especial interesse social desde o ano de 2003 – Lei Municipal 3688/03 –, com avançado processo de titulação e urbanização e inclusive decretos municipais com normas de uso e ocupação do solo – Decreto 33015/10 e 33866/11 respectivamente –, enquanto que no segundo caso, que aliás corresponde à realidade da maioria das favelas da cidade, não há sequer estudo em curso para o levantamento de dados necessário para sua demarcação como área de especial interesse social.

Com toda a alteração de tratamento legislativo e de conjuntura social e econômica, atualmente as favelas objeto da política de regularização fundiária aqui estudada são conceituadas apenas por um conjunto de referências, pois, acompanhando o aumento exponencial da complexidade de nossa sociedade, se tornou ela mesma fenômeno demasiadamente complexo e heterogêneo para um conceito de algumas linhas. E toda a complexidade do objeto também foi acompanhada pela política pública que se dedica a ele, tendo a regularização fundiária também se tornado um instrumento multifacetado.

Além da complexidade ínsita às favelas objeto da regularização fundiária, o instrumento também vem sendo apropriado por diversos interesses que acabam por impor um tratamento diferenciado às favelas cariocas de acordo com seus próprios objetivos, com forte contribuição do excesso de burocracia do processo regularizatório, que acaba deixando a iniciativa da regularização fundiária nas mãos de poucos agentes.

Este cenário demonstra o longo caminho que ainda deverá ser percorrido pela regularização fundiária para atingir seus objetivos declarados, sendo a base para a compreensão da antinomia inerente a da qual trataremos nos capítulos seguintes.

## 2 Regularização Fundiária como Garantidora de Direitos

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, de caráter fortemente garantista, diversos direitos que antes eram inexistentes ou mesmo vistos como disposições de mero conteúdo programático passaram a centralizar as atenções e estudos para a realização de políticas públicas direcionadas a sua efetivação.

Neste contexto, se destacam os direitos ligados ao urbano, não apenas pela sua importância fática no cenário de acelerado crescimento das metrópoles nacionais, mas também pela atenção dispensada a este tema pela Constituição que dedicou um capítulo específico para tratar da política urbana.

Dentre tais direitos, destacam-se o então pouco conhecido direito à cidade e o recentemente positivado direito à moradia, ambos incluídos no conceito de direito a um padrão de vida digno, mas com especificidades que exigiram seu estudo separadamente, embora ambos sejam estritamente ligados e interdependentes.

O direito à cidade é instituto novo, ainda objeto de grandes debates interdisciplinares quanto a sua conceituação. A conformação deste “novo” direito com nosso ordenamento se deu inicialmente com a inclusão na Constituição de 1988 da função social da cidade, prevista em seu artigo 182, e posteriormente com o advento da Lei 10.257/01, conhecida como Estatuto da Cidade, que regulou o capítulo constitucional referente à política urbana e previu expressamente o direito à cidade em seu artigo 2º, inciso I.

Apesar do tardio reconhecimento pelo direito brasileiro, o marco teórico do direito à cidade se dá em 1968, com a publicação da obra *Le droit à la Ville* de Henri Lefebvre. Com cunho primordialmente filosófico, sua obra traz uma reflexão sobre o “dever” ser da utilização da cidade, conforme se percebe no trecho abaixo destacado:

O direito à cidade não pode ser concebido como um simples direito de visita ou retorno às cidades tradicionais. Só pode ser formulado como direito à vida urbana, transformada, renovada. Pouco importa que o tecido urbano encerre em si o campo e aquilo que sobrevive da vida camponesa conquanto que “o urbano”, lugar de encontro, prioridade do valor de uso, inscrição no espaço de um tempo promovido à posição de supremo bem

entre os bens, encontre sua base morfológica, sua realização prático-sensível.<sup>15</sup>

A partir deste marco Lefebvriano o conceito foi se desenvolvendo ao longo das décadas seguintes, com o surgimento de inúmeras interpretações conforme o contexto social, político e econômico de cada país. No Brasil, Edésio Fernandes<sup>16</sup> se debruçou sobre o tema sugerindo que o direito à cidade seria basicamente o direito de que todos os habitantes da cidade dispõem de usufruir plenamente da vida urbana, ou seja, de todos os serviços sociais e vantagens ali oferecidos, bem como o direito de participação ativa na gestão do espaço da cidade – a gestão democrática.

Importante destacar que o conceito de direito à cidade envolve um aspecto maior que a melhoria das condições de vida da população citadina mais pobre garantindo-lhes acesso à habitação, saneamento básico, melhoria dos transportes públicos, etc. Trata-se aqui do direito ao desfrute da vida urbana e todas as suas potencialidades culturais, naturais, democráticas, econômicas e políticas, das quais os aspectos materiais acima descritos são apenas uma pequena parte.

Com a evolução do conceito em âmbito local, principalmente na América Latina, surgiu a necessidade de fixar premissas supra nacionais para delimitá-lo, conferindo-lhe maior cientificidade. Desta forma, desde o primeiro Fórum Social Mundial, realizado em 2001, diversas entidades internacionais vêm se debruçando sobre a tarefa de elaborar uma Carta Mundial pelo Direito à Cidade<sup>17</sup>, que contenha os elementos conceituais mínimos para garantir a unidade do instituto, com o objetivo de que tal documento venha a ser aprovado pela ONU e sirva de pauta para as políticas públicas urbanas em todos os seus países membros.

De acordo com a referida carta:

(...) o direito à cidade democrática, justa, equitativa e sustentável pressupõe o exercício pleno e universal de todos os direitos econômicos, sociais, culturais, civis e políticos previstos em Pactos e Convênios internacionais de Direitos Humanos, por todos os habitantes tais como: o direito ao trabalho e às condições dignas de trabalho; o direito de constituir sindicatos; o direito a uma vida em família; o direito à previdência; o direito a um padrão de vida

---

<sup>15</sup> LEFEBVRE, Henri. *O Direito à Cidade*. São Paulo. Ed. Centauro, 2011.

<sup>16</sup> FERNANDES, Edésio. *Constructing the 'Right to the City' in Brazil*. *Social Legal Studies*. London, 2007. Disponível em: <<http://sls.sagepub.com/cgi/content/abstract/16/2/201>>

<sup>17</sup> Texto provisório disponível em: <<http://normativos.confex.org.br/downloads/anexo/1108-10.pdf>>

adequado; o direito à alimentação e vestuário; o direito a uma habitação adequada; o direito à saúde; o direito à água; o direito à educação; o direito à cultura; o direito à participação política; o direito à associação, reunião e manifestação; o direito à segurança pública; o direito à convivência pacífica entre outros.

Assim, pode-se afirmar que o conceito do direito à cidade, embora ainda fluído, se relaciona com a visão da cidade sob a ótica do valor de uso, de democratização de suas potencialidades, em detrimento da visão individualista e mercadológica da cidade como mero valor de troca, baseada em ondas de valorização e desvalorização desigualmente distribuídas pelo território, como já preconizava Lefebvre<sup>18</sup>:

As necessidades urbanas específicas não seriam necessidades de lugares qualificados, lugares de simultaneidade e de encontros, lugares onde a troca não seria tomada pelo valor de troca, pelo comércio e pelo lucro? Não seria também a necessidade de um tempo desses encontros, dessas trocas?

Em breve síntese, as noções de valor de uso e valor de troca, no campo socioespacial, podem ser entendidas como tipos de relação distintos que os grupos sociais estabelecem com o território em que vivem. Estas diferentes relações com o território encontram-se em constante disputa pela sua apropriação, sendo certo afirmar que atualmente vivenciamos um predomínio do valor de troca, que mercantiliza o território baseando-se em sua expressão monetária. Daí a importância da valorização e efetivação do direito à cidade enquanto expressão do valor de uso do território.

O predomínio da concepção do território como valor de troca, resultou no cenário alarmante de segregação socioespacial que vivemos hoje e no abandono completo das favelas pelo Estado, com o conseqüente crescimento da violência e da guerra urbana instaurada entre o Estado e os poderes paralelos pelo “domínio” destas áreas, relegando a população ali residente a um estágio inferior da cidadania, além de lhes negar direitos básicos como a moradia digna e o acesso à infraestrutura urbana básica entre outros, em clara afronta ao direito à cidade acima conceituado.

No cenário atual, ainda existe uma clara negação de direitos para a população residente nas favelas, pois, como visto, além de não lhes ser permitido usufruir dos serviços e garantias básicos dos cidadãos cidadãos, também lhes é retirada a possibilidade de participação nos rumos da sua comunidade e da cidade

---

<sup>18</sup> Op.Cit

como um todo, em clara afronta ao disposto na Constituição Federal e no Estatuto da Cidade.

O direito à moradia, por sua vez, embora presente em diversos pactos internacionais dos quais o Brasil é signatário desde meados do século XX, só foi incluído expressamente em nosso ordenamento no ano 2000, vindo a constar no rol de direitos sociais elencado no artigo 6º da Constituição Federal por meio da Emenda Constitucional nº 26.

Apesar da inclusão expressa ser recente, podemos considerar que o direito à moradia já se encontrava tutelado no ordenamento jurídico nacional de duas maneiras.

A primeira pela sua inclusão no rol dos direitos humanos fundamentais reconhecidos por meio de pactos internacionais, que deve ser destacada para que não se perca de vista seu caráter irrenunciável, imprescritível e auto aplicável, a fim de escapar da armadilha de sua alocação apenas como direito social, categoria por muitos classificada como de normas programáticas, aplicáveis de acordo com as possibilidades da administração pública

A segunda pela sua inclusão no conceito de função social da propriedade, que passou a integrar o direito de propriedade, definindo-o. Por certo, a propriedade protegida constitucionalmente conforme disposto no seu artigo 5º, inciso XXII, é apenas aquela que cumpre sua função social, de acordo com o art 5º, inciso XXIII. Como é notório, o direito à moradia, principalmente no âmbito urbano, não pode ser dissociado do cumprimento da função social da propriedade.

No âmbito internacional, por sua vez, o direito à moradia encontra-se presente desde a Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, na qual a habitação estava incluída no *direito a um padrão de vida adequado para a saúde e o bem estar próprios e de sua família*<sup>19</sup>, tendo sido incluído ainda em diversos instrumentos internacionais posteriores mas sempre apresentado como um dos elementos indispensáveis para a obtenção de um padrão de vida adequado.

Apenas com a evolução social e conceitual dos direitos humanos, e o consenso sobre sua indiscutível interdependência, o direito à moradia ganha certa autonomia e passa a receber mais atenção no cenário internacional.

---

<sup>19</sup> Declaração Universal dos Direitos Humanos, 1948, Art. 25.

A partir daí, a grande questão que se coloca no âmbito nacional e internacional é a definição do direito à moradia, considerando que o mesmo não pode ser visto meramente pelo aspecto físico de uma casa ou apartamento, sob pena de negativa de outros direitos humanos, passando a ser chamado de moradia adequada para abarcar aspectos de infraestrutura e garantia de outros direitos básicos e interdependentes como saneamento básico, educação, lazer, etc.

Deste modo, o conceito de moradia adequada começa a ser pensado no âmbito internacional, tendo a primeira contribuição neste sentido sido dada pelo Comentário Geral nº 04 do Comitê DESC sobre direito à moradia<sup>20</sup>, já no ano de 1991, que estabelece o conceito da seguinte forma:

(...)o direito à moradia adequada não deve ser interpretado de forma restrita ou de forma restritiva para equipará-la a um mero teto oferecido como abrigo ou a uma mercadoria. Ao contrário, a norma deve ser interpretada como o direito de viver em algum lugar em segurança, paz e dignidade.<sup>21</sup>

Por sua vez, no âmbito nacional, o conceito do direito à moradia se desenvolve a partir da década de 90, que marca o início da aplicação dos ditames da então recém promulgada Constituição de 1988, inclusive de suas inovadoras disposições voltadas para a política social e urbana.

Ainda no âmbito constitucional, e com influência direta na evolução do direito à moradia, merece destaque o conceito de dignidade da pessoa humana, trazido pela Carta de 1988 e, que, sem dúvida, já traz em seu bojo o direito à moradia, *elemento primacial do reconhecimento da dignidade da pessoa humana*<sup>22</sup>.

Neste cenário, o direito à moradia passou ao papel de protagonista na efetividade de diversos outros direitos previstos na Constituição, principalmente considerando o cenário de espantoso crescimento populacional nas favelas situadas nas metrópoles brasileiras no final de década de 80 e durante a década de 90, devido às sucessivas crises econômicas que se abateram neste período sobre a economia nacional, conforme já visto neste estudo.

---

<sup>20</sup> Comentário Geral nº 04 (1991) UN Doc E/1992/23.

<sup>21</sup> CG nº 04, § 7º.

<sup>22</sup> SOUZA, Sergio Iglesias Nunes. *Direito à moradia e habitação*. São Paulo. Revista dos Tribunais, 2013.



Por certo, em um contexto no qual cada vez mais pessoas habitavam em favelas, com moradia física precária e sem acesso a qualquer infraestrutura urbana, tornava-se cada vez mais necessário promover um avanço conceitual e legislativo na seara habitacional.

Para ilustrar, de acordo com relatório do comitê DESC vinculado à ONU sobre o Brasil, produzido em 2003<sup>23</sup>, o comitê observou que *pelo menos 42% das famílias vivem atualmente em condições inadequadas de moradia, sem abastecimento de água potável, sem dispositivos de coleta e retirada do lixo. Observou também que 50% da população das principais áreas urbanas vivem em assentamentos ilegais.*

Sendo assim, considerando dados estatísticos tão alarmantes quanto os anteriormente mencionados, após quase uma década de amadurecimento foi promulgada a Emenda Constitucional nº 26 no ano 2000, que finalmente trouxe o direito à moradia textualmente para a Constituição Federal, incluindo-o no rol dos direitos sociais elencados no artigo 6º da Carta Magna.

Após a inclusão textual de tal direito na Constituição Federal, cabendo repisar que apesar de implícito ele já fazia parte dos direitos humanos constitucionalmente assegurados pelos pactos internacionais que o previam e dos quais o Brasil é signatário<sup>24</sup>, houve um maior desenvolvimento de seu conceito pela doutrina e jurisprudência nacionais, sendo certo que atualmente no Brasil, ao direito à moradia, em consonância com o cenário internacional, foi incorporado o termo “adequada”, que permite sua visualização como algo além do aspecto estritamente

---

<sup>23</sup> Comitê DESC. Observações finais ao Brasil (23.05.2003). Documento E/C.12/1/Add.87, parágrafos 36 e 59.

<sup>24</sup> Cite-se, por exemplo, a Declaração sobre Assentamentos Humanos de Vancouver, Canadá, conhecida como Agenda Habitat I, datada de 1976, que estabelece em sua seção III, capítulo II (A.3): “Adequada habitação e serviços são um direito humano básico, pelo qual coloca como obrigação dos governos assegurar a realização destes para todas as pessoas, começando com assistência direta para os menos avantajados através de programas de ajuda mútua de ações comunitárias, os governos devem se empenhar para remover todos os obstáculos que impeçam a realização destas metas. De especial importância é a eliminação da segregação social e racial, *inter alia*, através da criação de comunidades melhores equilibradas, com a combinação de diferentes grupos sociais, ocupações, moradias e amenidades.

A ideologia dos Estados é refletida por suas políticas de assentamentos humanos. Estas, por serem instrumentos poderosos para mudanças, não podem ser utilizadas para despossuir pessoas de suas casas ou terra ou para manter privilégios e exploração. As políticas de assentamentos humanos devem estar em conformidade com a declaração de princípios e a Declaração Universal de Direitos Humanos.

físico de uma construção para abrigo das intempéries climáticas, sendo considerado como um *elemento de cidadania e um direito público subjetivo*<sup>25</sup>.

Embora ainda seja um conceito aberto, carente de uma definição definitiva, foi bem resumido em sua concepção atual nas palavras de Leticia Marques Osório<sup>26</sup>:

(...)um direito de todos de ter acesso a alguma forma de acomodação segura, acessível e habitável para viver em paz, com segurança e dignidade. Sua natureza e característica dependem de fatores sociais, econômicos, culturais, climáticos e outros, mas certos elementos devem ser tomados em conta em qualquer circunstância e em todas as situações, a fim de se cumprir a exigência de “adequação”: segurança da posse, disponibilidade de serviços, custos acessíveis, habitabilidade, acessibilidade, localização e adequação cultural<sup>27</sup>.

No âmbito empírico das favelas cariocas, objeto do presente estudo, o avanço gradual do conceito do direito à moradia coincide com a deterioração da habitação nestas áreas. Desde o fim da década de 1980, o que pode ser visto é um cenário de completo abandono estatal e crescimento da população destas regiões, a qual é negado o acesso à infraestrutura básica como urbanização, saneamento, água, luz e coleta de esgoto bem como à cidade e suas potencialidades como um todo. Isso além da própria precariedade das construções físicas, que muitas vezes colocam em risco seus moradores, não pelas características físicas da região em que se encontram, mas pela falta de assessoria técnica em sua execução.

Além disso, neste ponto também se aplica a reflexão sobre o valor de uso e valor de troca, conforme as relações que são estabelecidas com a moradia. Por

---

<sup>25</sup> Op.Cit. pag.114.

<sup>26</sup> OSORIO, Leticia Marques. *O Direito à Moradia como Direito Humano* In: FERNANDES, Edesio e ALFONSIN, Betânia (coord.). *Direito à Moradia Adequada: o que é, para quem serve, como defender e efetivar*. Belo Horizonte: Fórum, 2014, p. 39-68.

<sup>27</sup> Para melhor entendimento do conceito, importante a referência feita por Raquel Rolnik, relatora especial da ONU para o direito à moradia adequada, em entrevista à Betânia Alfonsin publicada na obra *Direito à Moradia Adequada: o que é, para quem serve, como defender e efetivar*. Belo Horizonte: Fórum, 2014, p. 27.

“Nesse sentido, o conceito do direito à moradia engloba aspectos importantes como, por exemplo, não apenas a estrutura física de uma casa, um teto, mas também a infraestrutura na qual a casa está conectada, os serviços de água, esgoto, coleta de lixo, além de todo acesso a um meio ambiente saudável, e também infraestrutura social. Este último aspecto significa acesso a equipamentos de saúde, de educação, oportunidades de lazer, transporte e mobilidade e, principalmente, o acesso aos meios de vida e sobrevivência, ou seja, o acesso à terra, ao trabalho, enfim, à renda. Este é um elemento fundamental para que as pessoas que moram naquele local possam também ter oportunidades de desenvolvimento humano e econômico. Tudo isso, obviamente, sob o marco da segurança, não apenas física – a não ameaça à saúde e à vida das pessoas -, mas também a segurança da posse, ou seja, a certeza de que aquele lugar não está sujeito a remoções intempestivas. Todos esses elementos, além de outros como a adequação cultural e a razoabilidade do custo, compõem o conceito do direito à moradia adequada.”

certo, sabemos que nas grandes cidades como o Rio de Janeiro, a moradia tende a ser vista muito mais como um valioso bem pronto para ser oportunamente negociado junto ao mercado imobiliário do que como o principal instrumento de garantia de uma série de direitos humanos fundamentais.

Neste sentido, nas palavras de Sergio Iglesias Nunes de Souza, cabe ao *Estado tutelar e intervir nas relações que envolvam o direito à moradia, sob o dirigismo contratual, de modo a abolir o abuso e a busca desenfreada pelo rápido recebimento de crédito, em detrimento do direito à moradia. O direito de crédito não se sobrepõe ilimitadamente ao direito à moradia*<sup>28</sup>.

Todo este cenário de distorção da questão habitacional levou todas as esferas de poder, em âmbito nacional, a refletir sobre a questão da moradia, motivando sua previsão expressa como direito constitucional (art.6º, CF) e o surgimento de políticas públicas visando à melhoria das condições de vida dos habitantes de áreas de ocupação irregular, especialmente as favelas.

Assim, as políticas públicas urbanas neste âmbito se intensificaram, com destaque para a regularização fundiária objeto do presente estudo, que se apresenta como alternativa para a garantia do direito à moradia e também para um incremento não apenas de qualidade de vida, mas também de participação e proveito das benesses urbanas para a população residente nas áreas de ocupação irregular.

Neste contexto de desenvolvimento do direito à moradia e de busca por garantia de outros direitos fundamentais aos habitantes de áreas irregulares, foi sancionada a Lei 11.977/09, que traz em seu art. 46 um conceito de regularização fundiária que visa a garantir “*a regularização de assentamentos populares e a titulação de seus ocupantes*”, trazendo nessas duas medidas a preservação do direito à moradia como porta de entrada para o incremento da infraestrutura urbana e do acesso às potencialidades para esta população. Além disso, o formalismo fundiário em tese lhes permitiria usufruir de diversos direitos e garantias também como cidadão, dentre eles a gestão democrática da cidade, a utilização do imóvel como garantia financeira, entre outros.

E assim continua o citado artigo: (...) *de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o*

---

<sup>28</sup> Op. Cit. Pag. 220

*direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado*. Embora não haja disposição textual sobre o direito à cidade, considera-se que ele esteja aí contemplado pelo menos em sua dimensão material, qual seja, o provimento de formalidade por meio da titulação e infraestrutura urbana – serviços básicos, saneamento, transporte, entre outros, propiciando a igualdade entre os territórios até então claramente divididos entre cidade formal e informal.

Ainda de acordo com a Lei 11.977/2009, de acordo com o disposto em seu artigo 48, a regularização fundiária obedecerá às seguintes diretrizes: *a) ampliação do acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, com prioridade para sua permanência na área ocupada, assegurados o nível adequado de habitabilidade e a melhoria das condições de sustentabilidade urbanística, social e ambiental; b) articulação com as políticas setoriais de habitação, de meio ambiente, de saneamento básico e de mobilidade urbana, nos diferentes níveis de governo e com as iniciativas públicas e privadas, voltadas à integração social e à geração de emprego e renda; c) participação dos interessados em todas as etapas do processo de regularização; d) estímulo à resolução extrajudicial de conflitos; e e) concessão do título preferencialmente para a mulher.*

Fica claro, portanto, que as disposições legais acima citadas – diretrizes da política urbana nacional - contemplam ambos os direitos aqui tratados, à moradia e à cidade, com a busca por sua efetividade por meio da titulação dos imóveis, maior segurança da moradia e incremento da infraestrutura urbana ao mesmo tempo em que pretendem garantir uma maior participação da população nas decisões que envolvam seu território e a integração entre a favela e a cidade formal, em observância aos preceitos da política urbana trazidos pela Carta de 1988. Nas palavras de Edésio Fernandes e Betânia Alfonsin:

Tanto os processos de regularização fundiária quanto a produção de novas moradias devem se ocupar, para além do direito à moradia, da efetiva integração da participação dos cidadãos nos processos de tomada de decisão bem como da garantia de acesso aos bens materiais e simbólicos que traduzem a ideia de cidade.

No âmbito local, não podemos deixar de tratar sobre a Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro e seu Plano Diretor (Lei Complementar 111/01), bases

para a implementação da regularização fundiária nas favelas cariocas objeto do presente estudo.

A Lei orgânica traz um capítulo específico sobre a política urbana no qual a regularização fundiária consta como preceito do desenvolvimento urbano (artigo 429, inciso VII), além de prever expressamente a necessidade de urbanização das áreas faveladas (artigo 430, inciso IV, alínea b), elencando diversos instrumentos jurídicos que poderão ser utilizados com essas finalidades, como a concessão real de uso ou domínio (artigo 430, inciso II, alínea e) e a realização de programas específicos de regularização fundiária (artigo 430, inciso III, alínea a).

Por sua vez, o plano diretor municipal traz um capítulo específico sobre a regularização fundiária (artigos 230-243) no qual destrincha o instituto e sua forma de aplicação, garantindo a atuação do estado de forma ampla para prover a titulação dos lotes e as melhorias urbanísticas necessárias para a garantia dos direitos fundamentais da população.

Por certo, as obras de urbanização devem acompanhar a titulação nas políticas de regularização fundiária que não apenas aumentam significativamente a qualidade de vida daqueles por elas beneficiados, como diminuem em alguma medida o abismo entre o “morro” e o “asfalto” de que tanto se ressentem parte da população residente no primeiro e que se mostra como elemento fundamental para a efetivação do direito à cidade.

Da mesma forma, a titulação garante não apenas uma moradia mais segura, como também permite ao morador ingressar em uma rede de direitos e deveres dela decorrentes que, em tese, promoveriam o alcance de sua plena cidadania na medida em que lhe seria permitido questionar, reivindicar e participar de decisões, com base em um título formal, sobre as políticas e direitos inerentes a sua propriedade e seu entorno.

Deste modo, entende-se que o conceito de regularização fundiária vigente em nosso ordenamento aplicado às políticas públicas é um dos pilares da política urbana, servindo como instrumento de garantia do direito à cidade e à moradia, uma vez que fornece todo o arcabouço material para que os moradores das favelas, até então excluídos do âmbito de garantia de tais direitos, possam se equiparar aos demais habitantes citadinos e desfrutar de toda a gama de possibilidades inerentes à infraestrutura urbana e titulação de moradia, com conseqüente acesso pleno às

potencialidades urbanas, uma vez que completamente inserido na formalidade fundiária.

Ocorre que, como veremos, esta é uma visão mais teórica e propagandista do conceito e das políticas que dele se valem do que uma demonstração da aplicação prática do instituto da regularização fundiária, como se verá no próximo capítulo do presente trabalho, o que macula o caráter garantista das políticas públicas de regularização que vêm sendo aplicadas nas favelas cariocas atualmente.

### 3 Regularização Fundiária como Negativa de Direitos

#### 3.1 Mercado Imobiliário x Políticas Públicas de Habitação e Regularização do Solo

As relações entre capital e favela podem ser identificadas desde o surgimento destas, ainda que tenham seguido lógicas distintas ao longo das décadas.

Em sua origem, as favelas representaram um pilar fundamental do desenvolvimento da metrópole carioca, eis que exerciam a importante função de abrigo para a mão de obra que sustentava a demanda crescente da cidade e também, pelo seu posicionamento em várias áreas do território carioca, eram responsáveis pela redução do custo de moradia e transporte a ser arcado pelo empregador.

Essa primeira relação estabelecida entre favela e capital propiciou seu crescimento ao longo das décadas, visto que a função de depósito barato de mão de obra, que se perpetua até os dias atuais, era interessante ao mercado capitalista que se desenvolvia.

Este crescimento das favelas se deu não apenas sob o aspecto quantitativo, com o aumento bruto da população, mas também qualitativo, com a presença de diversas classes e interesses sociais e econômicos entre seus habitantes.

Como era inevitável, visto que os habitantes destas áreas estão inseridos na sociedade capitalista de consumo em que vivemos, surgiu também dentro das favelas uma elite econômica, denominada de “burguesia favelada” formada por grandes possuidores ou proprietários de imóveis e comerciantes<sup>29</sup>, muitas vezes se aproveitando da condição precária de outros habitantes para gerar lucro para si, alimentando a roda capitalista dentro destas áreas.

---

<sup>29</sup> Op.Cit.

Por meio desta “burguesia favelada”<sup>30</sup>, bem como da ideologia capitalista impregnada em seus moradores, teve início o mercado imobiliário interno às favelas, com os grandes possuidores ou proprietários se apropriando de expressiva parte das construções nas principais favelas da cidade e dando a elas a destinação que lhes proporcionava mais lucro: aluguel, cessão de “laje” e diversos outros instrumentos criados neste arranjo interno e até mesmo desconhecidos pelo ordenamento jurídico nacional.

Sobre o mercado interno das favelas discorre Hernando de Soto<sup>31</sup>:

Uma vez fora do sistema, esses recém chegados tornam-se “extralegais”. Só lhes resta a alternativa de viver e trabalhar fora da lei oficial, utilizando seus próprios acordos informais de compromisso na proteção e mobilização de seus ativos. Esses acordos são o resultado de uma combinação de regras seletivamente emprestadas do sistema legal oficial, improvisações e costumes trazidos ad hoc de seus locais de origem ou localmente elaborados. São mantidos por um contrato social apoiado pela comunidade como um todo e reforçado por autoridades escolhidas da comunidade. Esses contratos sociais extralegais criaram um setor vibrante, mas subcapitalizado: o centro do mundo dos pobres.

Fixada a premissa da existência de um mercado imobiliário interno nas favelas, em muito alimentado pelas elites locais, é importante fazer a consideração de que este mercado, embora extenso, tem baixa expressividade em termos de movimentação de capital frente ao mercado imobiliário total da cidade, visto que os valores dos imóveis e de seus frutos são reduzidos, dada sua informalidade e precariedade de insumos básicos.

Além disso, as favelas apenas puderam se fixar em territórios inutilizáveis ou absolutamente desinteressantes para o mercado imobiliário à época de sua formação, justificando a diminuta importância e a conivência de agentes públicos e privados com a atuação deste mercado imobiliário interno, na maioria das vezes alimentado por práticas tão informais quanto os imóveis que tem como objeto.

No entanto, em determinado momento e por diversos fatores, o mercado imobiliário da cidade passou a direcionar seus olhos para as favelas, em processo

---

<sup>30</sup> Termo utilizado por Rafael Gonçalves Soares em seu artigo: *A política, o direito e as favelas do Rio de Janeiro: Um breve olhar histórico*. -

>

<sup>31</sup> DE SOTO, Hernando. *O Mistério do Capital* Rio de Janeiro, Record, 2001.



de fundamental importância para a compreensão do histórico das políticas públicas de habitação, entre elas a regularização fundiária.

O primeiro fator a ser apontado é a expansão e valorização da cidade como um todo, que acabou por fagocitar as favelas e torná-las cada vez mais atraentes ao mercado imobiliário, sempre ávido por áreas a serem exploradas, principalmente em uma metrópole sem grande horizonte de crescimento físico como o Rio de Janeiro dados os problemas associados ao transporte público e às limitações geográficas, o que gerou um grande incremento de valor nos imóveis localizados em seu território.

A este fator da valorização e crescimento metropolitano do Rio de Janeiro deve ainda ser acrescido o contexto brasileiro de transformação territorial na tentativa de se inserir no que vem se desenhando como o padrão global de cidades, que envolve a construção de uma forte infraestrutura urbana pronta para o atendimento das demandas do capital, e acaba impulsionando também o movimento de valorização imobiliária do território.

Nas palavras de Edésio Fernandes e Betânia Alfonsin<sup>32</sup>:

O Brasil parece estar hoje no primeiro lugar de um ranking internacional de valorização imobiliária. Isso quer dizer que o país está plenamente inserido nesse padrão global de penetração do capital imobiliário e das novas transações imobiliárias, havendo uma pressão enorme para localização de atividades de todo o tipo – residencial, industrial, de serviços – e pelo uso do solo e exploração de recursos naturais nele existentes. Em outras palavras, uma pressão enorme pelo controle da estrutura fundiária.

O segundo fator que merece nossa atenção é o crescimento da renda e do poder de compra dos moradores, a maioria integrantes da nova “classe C”<sup>33</sup>, a

---

<sup>32</sup>Op. Cit. Pag.15

<sup>33</sup> De acordo com Marcelo Cortes Neri, em sua obra *A Nova Classe Média: O Lado Brillante dos Pobres, a classe C é a classe central, abaixo da A e B e acima da D e E. A fim de quantificar as faixas, calculamos a renda domiciliar per capita do trabalho e depois a expressamos em termos equivalentes de renda domiciliar total de todas as fontes. A faixa C central está compreendida entre os R\$ 1064 e os R\$ 4561 a preços de hoje na grande São Paulo. A nossa classe C está compreendida entre os imediatamente acima dos 50% mais pobres e os 10% mais ricos na virada do século.* Esta classe vivenciou um aumento em percentual da população que nela se inclui e no poder de compra, principalmente nos últimos 10 anos, devido ao contexto econômico brasileiro de aumento na oferta de emprego e desenvolvimento e às políticas públicas que permitiram um aumento no volume de pessoas compreendidas nesta faixa de renda. Ainda nas palavras de Neri, *outros indicadores indicam a ocorrência de um boom na classe C: casa, carro, computador, crédito e carteira de trabalho estavam todos nos seus níveis recordes históricos quando a crise chegou ao país e agora em 2010 estão voltando todos a níveis próximos ou superiores a estes recordes históricos.*

classe econômica que mais cresce nos últimos anos no Brasil<sup>34</sup>, alavancada pelo aumento do poder de compra do salário mínimo, pelas políticas sociais do governo e pelas baixas taxas de desemprego registradas nos últimos anos.

A conjunção destes fatores tornou as favelas cariocas territórios altamente atrativos para o capital, seja ele imobiliário ou de consumo, pela quantidade de consumidores em potencial que ali se encontram. Neste contexto, a falta de infraestrutura e a informalidade destas áreas passaram a se mostrar prejudiciais não apenas aos moradores, mas também aos interesses do capital que não tinha até então como instaurar suas redes de domínio nestas regiões.

Coincidentemente (ou não), no exato momento de maior valorização imobiliária e incremento do poder de compra da classe “C”, ganham força as políticas públicas de habitação nas favelas, com práticas ambíguas nos diferentes territórios informais da cidade.

Por certo, as políticas públicas atualmente em vigor nas favelas cariocas adotam duas frentes absolutamente antagônicas: as remoções forçadas, que retomam a ideia de algumas favelas como áreas irrecuperáveis, e a regularização fundiária e urbanística, com base nos preceitos constitucionais e em observância à legislação mais recente sobre o tema.

Interessante notar a clara relação entre a grande maioria das remoções forçadas, planejadas ou em curso, na cidade do Rio de Janeiro e os interesses do capital imobiliário nas áreas a serem removidas. No contexto de mudanças pelo qual passa a metrópole carioca, importante destacar que a maioria das remoções, pretensamente realizadas para a urgente criação de infraestrutura, se deu em áreas consideradas como de expansão imobiliária, muitas destas subutilizadas ou completamente abandonadas pela administração públicas, em vias de se enquadrar na categoria de bens dominicais, aptos a serem vendidos ou cedidos estrategicamente aos protagonistas do capital imobiliário, em clara violação ao direito à moradia dos removidos<sup>35</sup>.

---

<sup>34</sup> NERI, Marcelo Cortes. *A Nova Classe Média: O Lado Brilhante dos Pobres* :

Classe C: A mesma que atingiu 37,56% da população brasileira em 2003, passa a 50,45% em 2009, ou 94,9 milhões de brasileiros que tem renda acima de 1126 até 4854 reais mensais, a classe dominante no sentido populacional. Este crescimento acumulado de 34,34% no período de seis anos, traduzido em termos de população, equivale a dizer que 29 milhões de brasileiros que não eram, passam a ser classe C nos últimos 5 anos (3,2 milhões só no último ano).

<sup>35</sup> Vide a obra dos professores PASTUK, Marília, PEREIRA, Vicente Jr. e VELLOSO, João Paulo dos Reis. *Favela como Oportunidade: Plano de desenvolvimento de favelas para sua inclusão social e econômica*. Rio de Janeiro, INAE, 2012.

Por sua vez, no que se refere às áreas destinadas à regularização fundiária e urbanística, coincidentemente nas comunidades que apresentam maior potencial de consumo, seja pela média de renda mais elevada de seus habitantes seja pelo grande quantitativo de mercado, percebe-se um movimento de “retomada” do território pelo Estado, principalmente por meio das Unidades de Polícia Pacificadora – UPP’s, acompanhado não pelo incremento dos elementos básicos para a população, mas sim pela maciça invasão do mercado de consumo e imobiliário.

Nesse contexto de deturpação de institutos de política pública urbana, a regularização fundiária também se revela como instrumento do capital imobiliário. Isto porque, a despeito do mercado interno existente desde a origem das favelas, a entrada maciça do capital imobiliário nestes locais, depende da formalização dos terrenos e da instalação de infraestrutura básica em toda a região, ambos objetivos primordiais da regularização fundiária.

Afinal, na tese econômica preconizada desde meados do século XX pelo economista peruano Hernando de Soto, uma vez *que os direitos de propriedade não são adequadamente documentados, esses ativos não podem se transformar de pronto em capital, não podem ser trocados fora dos estreitos círculos locais onde as pessoas se conhecem e confiam umas nas outras, nem servir como garantia a empréstimos e participação em investimentos*<sup>36</sup>.

A análise da relação entre regularização fundiária e capital imobiliário é feita por Alex Ferreira Magalhães<sup>37</sup>:

(...) a regularização fundiária das favelas situadas em áreas privilegiadas da cidade do Rio de Janeiro pode estar começando a atrair interesses externos a ela, como aqueles do capital imobiliário, que veriam na titulação formal a oportunidade de passarem a operar nesse mercado até aqui dominado por agentes locais, acirrando a competição entre agentes capitalistas por posições no mesmo. Tal disputa constitui uma das novas faces dos processos de segregação urbana, resultantes das acomodações das dinâmicas de mercado às políticas de regularização fundiária. Fazemos tais afirmações à vista de experiências recentes de titulação fundiária em favelas, como aquela em curso no Cantagalo, situada em zona de alta valorização da cidade do Rio de Janeiro, entre os bairros de Ipanema e Copacabana, cuja iniciativa, concepção e financiamento se deu por fontes quase exclusivamente privadas, ficando o Estado a reboque da iniciativa empresarial que lhe deu origem (...)

---

<sup>36</sup> Op.Cit. Pág. 20

<sup>37</sup> MAGALHÃES, Alex Ferreira. *O Direito das Favelas*. Rio de Janeiro, Letra Capital, 2013.

A regularização fundiária com a conseqüente titulação e formalização das propriedades atende não apenas aos interesses do capital imobiliário, propiciando também o crescimento do consumo e da arrecadação tributária nestas regiões em um ciclo de capitalização que muitas vezes se torna avassalador para os direitos dos habitantes da região.

Este ciclo de capitalização gerado pela regularização fundiária é descrito pelo economista Hernando de Soto<sup>38</sup>:

No momento em que os pobres tornarem-se responsáveis sob a lei legal, serão capazes de poder pagar por habitações de baixo custo e assim escapar do mundo às avessas do setor extralegal. As elites passarão então a receber suas recompensas também: construtores e fabricantes de material de construção verão seus mercados expandirem-se, e também os bancos, empresas de hipotecas, agências de títulos e companhias de seguro. A formalização também auxiliará os fornecedores de serviços públicos a converter os endereços das moradias em terminais responsáveis. Proporcionará aos governos e negócios informações e endereços para publicidade, garantirá juros e coleta de dívidas, taxas e impostos.

Os elementos que fazem os instrumentos anteriormente apresentados, em especial a regularização fundiária objeto do presente estudo, apresentarem-se como violadores e não apenas garantidores de direitos aos habitantes das favelas - com atuação predominante em favor do mercado de consumo e imobiliário -, serão analisados nos próximos subcapítulos, para que possamos compreender com clareza todos os aspectos da antinomia e apontar possíveis caminhos para sua solução.

### 3.2 As “remoções brancas”

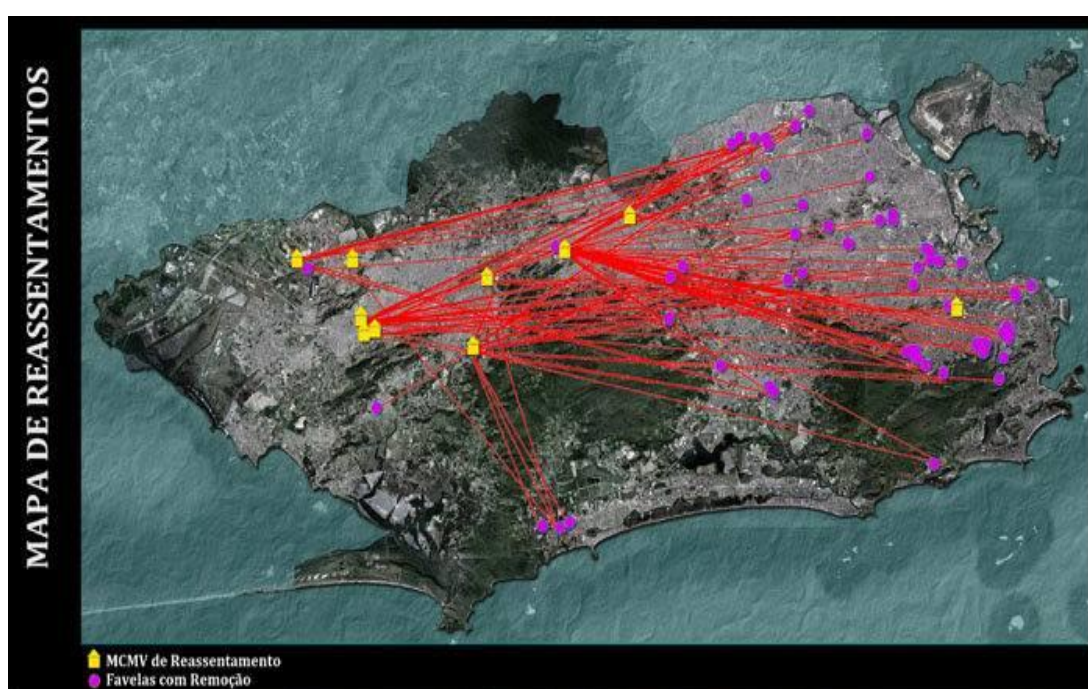
O avanço das políticas de regularização fundiária e sua íntima relação com o capital, conforme anteriormente visto, tem provocado a saída, voluntária ou involuntária, dos moradores das favelas nas quais são implementadas, por meio das chamadas remoções forçadas e das remoções brancas, fenômeno complexo em que a vida do habitante da favela se torna insustentável implicando sua saída “voluntária” do local, como veremos adiante.

---

<sup>38</sup> Op.Cit. pág.226

As remoções forçadas são a política aplicada em parte das favelas cariocas que consiste em retirar os moradores da comunidade sem indenização ou com pagamento de um valor irrisório e, em alguns casos, com a realocação destes moradores em conjuntos habitacionais construídos em lugares distantes, sem infraestrutura de transporte e saneamento básico, em clara violação dos seus direitos fundamentais.

A fim de ilustrar a lógica das remoções forçadas, de distanciamento dos mais pobres das áreas mais centrais e valorizadas da cidade, veja-se a ilustração abaixo produzida pelo arquiteto Lucas Faulhaber<sup>39</sup>:



Normalmente, as áreas afetadas pelas remoções forçadas são aquelas que conjugam o interesse do capital e a menor articulação da comunidade em termos econômicos e políticos, embora este segundo fator tenha uma influência menor na definição das áreas a serem removidas.

Ocorre que, como abordado anteriormente, apesar das remoções serem feitas sob o pretexto da criação de infraestrutura, parte das áreas acaba sendo subutilizada, ou até mesmo não utilizada, pelo poder público e posteriormente alvo da feroz especulação realizada pelo mercado imobiliário.

---

<sup>39</sup> Disponível

em: <[http://comitepopulario.files.wordpress.com/2013/05/mapa\\_reassentamentos\\_lucas\\_faulhaber.jpg](http://comitepopulario.files.wordpress.com/2013/05/mapa_reassentamentos_lucas_faulhaber.jpg)>

Importante lembrar que as remoções forçadas não são uma novidade no âmbito das políticas públicas urbanas, possuindo um amplo histórico de aplicação no Brasil desde o início do século XX, sempre obedecendo a mesma lógica de segregação espacial das classes menos favorecidas em favor da expansão imobiliária privilegiando aqueles com mais recursos financeiros, conforme descrito na obra “Passa-se uma casa”, da socióloga Licia do Prado Valladares<sup>40</sup>.

Por sua vez, a remoção branca pode ser entendida como a expulsão da população residente nas favelas regularizadas, de forma indireta, pelo aumento do custo de vida e valorização imobiliária nestas regiões, o que leva parte da população a abandonar o território e buscar alternativas mais baratas para moradia, pela impossibilidade de arcar com os novos custos decorrentes da regularização.

Trata-se de espécie do gênero “gentrificação”, conceito criado ainda na década de sessenta do século XX, no contexto das mudanças urbanas vividas em Londres naquela época. Embora de difícil tradução, o conceito pode ser entendido como um processo urbano de povoamento no qual há uma substituição de camadas sociais em determinado território, com a saída das camadas mais populares e sua substituição por camadas com maior poderio financeiro, gerando outras formas de interação com o território até então desconhecidas.<sup>41</sup>

No contexto atual das favelas cariocas, os dois vetores de força que levam à saída de moradores de seus imóveis são o aumento do custo de vida e a valorização imobiliária dos imóveis.

Conforme anteriormente exposto, o processo de regularização fundiária abriu as portas das favelas para o capital, seja ele de consumo ou imobiliário, sendo certo que tais territórios foram invadidos por produtos, serviços e ofertas imobiliárias das mais diversas naturezas, além de serem introduzidas cobranças por serviços e insumos que antes eram obtidos pelos moradores de maneira informal, com menores custos.

Assim, aqueles que antes dividiam o sinal da tv a cabo, bem como as ligações de água e luz, entre diversas famílias, fazendo acordos financeiros variáveis e com baixo comprometimento da sua renda com tais despesas, passaram a ser

---

<sup>40</sup> VALLADARES, Licia do Prado. *Passa-se uma casa*. Segunda Edição. Rio de Janeiro. Zahar Editores, 1980.

<sup>41</sup> OLIVEIRA, Kátia Ferreira. *O Fenômeno da Gentrificação: Uma abordagem voltada para as políticas públicas de revitalização de centros urbanos*. Disponível em: <<http://www.trabalhosfeitos.com/ensaios/Gentrifica%C3%A7%C3%A3o/595203.html>>

cobrados individualmente por cada serviço, aumentando exponencialmente os custos com serviços e insumos básicos nas favelas.

Veja-se neste sentido os relatos de moradores do morro Dona Marta trazidos por Sabrina Marinho Ost<sup>42</sup>:

O que mudou pra mim e para todos foi a luz. Eles desligam automaticamente lá na central se não pagar, não temos relógio aqui. E a conta de água que está 18 reais agora. Começaram com 8, foi para 14 e foi para 18. Estamos achando que será igual a luz. A luz começou com 15 e agora o mínimo aparelho que você tenha se não tem ar-condicionado, se não tem nada, só uma geladeira e bico de lâmpada mesmo mantendo apagado o dia todo está vindo 89. Como não tem relógio, eu acho que eles chutam, assim, um preço. Estipula um preço, porque assim às vezes quem tem muito paga o mesmo preço de quem não tem nada. Acho que um paga pelo outro. Não é justo eu que tenho um bico de luz em casa pagar do mesmo preço do que o outro que tem (muitos eletrônicos)...

A maior queixa aqui de comerciante é a Light. (...)Porque a água não afetou quase nada, porque você paga R\$ 18,00, mas agora a luz, eu acho que ela é a maior reclamação de toda a comunidade, não só do comércio, como do morador, entendeu? Porque tem morador no pico que não consegue pagar luz, e está sem luz, está difícil.

Ao mesmo tempo, ao serem trazidos para a formalidade, os moradores das favelas também foram incluídos no sistema tributário formal, passando a arcar com taxas e impostos decorrentes da formalização do território, até então completamente desconsideradas em seu custo de vida.

A elevação demasiada das despesas para manutenção de residência nas favelas regularizadas acaba expulsando os moradores mais pobres, que se veem obrigados a buscar áreas mais distantes, normalmente nas periferias, para sobreviver na ilegalidade, única maneira compatível com seus poucos recursos financeiros. Ao mesmo tempo, este movimento gera uma elitização da favela que, associada à valorização imobiliária, acaba promovendo a gentrificação do território e a perda da identidade da comunidade.

Outro forte vetor que leva à saída de moradores das favelas é a valorização imobiliária dos imóveis provocada pelo capital especulativo imobiliário, muitas vezes embasado apenas na iminência de concessão de algum título público que garanta de alguma maneira a posse exercida até então no local.

---

<sup>42</sup> OST, Sabrina Marinho. *O Mercado sobe a Favela: Um estudo sobre o Santa Marta pós UPP*. Dissertação apresentada à Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro, 2012.

Esta valorização, associada com a falta de informação da população ali residente, acaba gerando um certo deslumbramento dos moradores com os valores que são oferecidos por seus imóveis. Neste movimento de plena mercantilização da terra, muitos veem como vantajosa a oportunidade de receber um valor considerado elevado por seu imóvel, se mudando para áreas mais distantes e menos valorizadas e obtendo um pretense lucro com a negociação.

Esse procedimento insidioso do capital, endossado pelo poder público por sua omissão em formular e aplicar políticas públicas que o impeçam, acaba por promover a gentrificação nas favelas que recebem a regularização fundiária e urbanística que passam a ser fontes de lucros ao capital imobiliário por meio da reformulação do território para a entrada de novos agentes com maior poder aquisitivo, dispostos a pagar preços significativamente mais altos pelas áreas antes ocupadas pelas comunidades.

Muitas vezes, não há apenas omissão, mas também ação estatal sobre estes territórios propiciando a gentrificação por meio de diversas medidas e investimentos públicos capazes de valorizar a área e dar-lhe nova aparência, via de regra apresentadas como políticas de reformulação ou revitalização das áreas afetadas.

Aliás, o termo reformulação, juntamente com revitalização, reforma, entre outros, é conhecido como sinônimo de gentrificação. Nas palavras de Kátia Ferreira de Oliveira<sup>43</sup>:

Smith afirma que a utilização de termos como “regeneração” ou “renovação”, acaba por neutralizar as críticas aos projetos dessa natureza e permite a vitória das visões neoliberais da cidade. Em seus estudos sobre a gentrificação em Nova York, o autor verificou também que os espaços públicos produzidos em bairros alvo de políticas de “regeneração”, a priori para uso de todas as classes sociais, eram falsamente democráticos.

O processo é acentuado no Rio de Janeiro, onde há diversas favelas nas áreas mais “nobres” da cidade, em posição geograficamente privilegiada, com vista deslumbrante para as estonteantes belezas naturais cariocas. Outro fator que deve

---

<sup>43</sup> OLIVEIRA, Kátia Ferreira. *O fenômeno da gentrificação: uma abordagem voltada para as políticas públicas de revitalização de centros urbanos*. Disponível em: <iad.ufpel.edu.br/prodart/artigos/download/193>



ser considerado é o fato de se tratar de cidade situada em um grande vale, o que dificulta sua expansão e acelera a valorização de seu território.

As consequências desta nefasta forma de agir são catastróficas para os direitos fundamentais dos moradores que, sob o subterfúgio do “livre arbítrio”, são empurrados para fora das favelas situadas em áreas valorizadas pelo capital imobiliário, realocando-se em outras áreas carentes da infraestrutura da qual passariam, finalmente, a gozar em suas moradias originárias.

Por outra via, as vantagens para o capital imobiliário são irrefutáveis: trata-se de um investimento de retorno certo apoiar a regularização fundiária e urbanística pressionando o governo a criar infraestrutura urbana em áreas das quais pretende se apropriar elevando substancialmente o preço dos imóveis. Esta é, via de regra, a dinâmica das parcerias público-privadas adotadas em âmbito urbanístico.

Nas palavras de Edésio Fernandes e Betânia Alfonsin<sup>44</sup>:

O fato é que, no contexto da penetração do capital imobiliário globalizado, os pobres são quem têm cada vez mais pago o preço das externalidades negativas do desenvolvimento urbano – o que é inaceitável em termos econômicos, e em termos dos direitos humanos envolvidos. Além dos custos da moradia, também os custos e impactos de perda das condições de vida e trabalho necessitam ser compreendidos e medidos de alguma forma (...). Os “despejos econômicos” promovidos pelo mercado têm se verificado com frequência, seja no contexto de áreas rurais e urbanas formais, seja no contexto dos assentamentos informais em áreas urbanas.

O reconhecimento sobre a importância das remoções na violação dos direitos humanos se dá também em âmbito internacional, devendo ser destacado o Comentário Geral nº 7 do Comitê dos Direitos Econômicos Sociais e Culturais – DESC - sobre despejos forçados<sup>45</sup>, que reafirma que os despejos forçados constituem grave violação aos direitos humanos. Cabe destacar que, para a interpretação mais apropriada do referido comentário, devemos considerar como despejo forçado todos aqueles realizados contra o interesse do morador, independentemente de sua promoção pelo Estado ou pelo mercado.

Nas palavras de Letícia Marques Osório<sup>46</sup>:

---

<sup>44</sup> Op.Cit. pág 16

<sup>45</sup> Disponível em:  
<[http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/959f71e476284596802564c3005d8d50?Opendocument](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/959f71e476284596802564c3005d8d50?Opendocument)>

<sup>46</sup> Op.Cit.

O CG nº 7 também considera como despejos forçados aqueles que ocorrem em nome do “desenvolvimento”, considerados como “inevitáveis” ou “necessários”. É o caso, por exemplo da “expulsão branca”, que consiste nos despejos resultantes da ação excludente do mercado imobiliário por meio de projetos de renovação urbana, aumento dos valores dos aluguéis, grandes empreendimentos imobiliários e de infraestrutura, entre outros. A falta de remédios legais, de adequadas opções de reassentamento ou de justa compensação para os despejos resultantes da ação do mercado resultam na formação de novos assentamentos informais precários, geralmente localizados e áreas impróprias para a moradia.

Pelo exposto, percebe-se que as remoções brancas, muitas vezes vistas como consequência do processo de regularização urbanística e fundiária, mostram-se como importante fator de negativa dos direitos dos moradores das favelas ao simplesmente promoverem sua saída dos territórios até então ocupados, justamente no momento em que poderiam gozar dos benefícios da regularização, para outros locais com os mesmos problemas de infraestrutura e falta de atuação estatal que estariam pretensamente sendo corrigidos em seu território originário.

Neste contexto, é fundamental pensar em instrumentos que impeçam ou pelo menos mitiguem este tipo de consequência das políticas de habitação baseadas na regularização fundiária, sob pena de transformarmos tais políticas em verdadeiro “chumbo amigo” para os moradores das favelas, tema sobre o qual nos debruçaremos no próximo capítulo.

### **3.3 Déficit Democrático das Políticas Públicas de Regularização Fundiária**

Antes de adentrarmos nas questões referentes ao déficit democrático nas políticas de regularização fundiária nas favelas, cabe fixar a premissa de que as favelas, em sua individualidade, possuem arranjos próprios de representação construídos ao longo de décadas de luta e cooperação para a construção de verdadeiras comunidades nestes territórios informais e abandonados pelo poder público.

Além disso, importante salientar que a participação popular deve ser entendida como um dos direitos fundamentais inerentes ao direito à moradia, dentro do conceito mais amplo de moradia adequada anteriormente exposto, devendo ser

garantido pelo Estado em suas intervenções. Nas palavras de Letícia Marques Osório:

Um dos direitos fundamentais inerentes ao direito à moradia é, assim, o direito à participação na elaboração de estratégias destinadas a melhorar as reais oportunidades de vida, a combater a falta de moradia e a moradia inadequada. Como a participação é uma atividade essencial que deve estar presente no desenvolvimento e na implementação de políticas habitacionais, pode-se afirmar que ela deve ser considerada parte de núcleo mínimo do direito à moradia, de cumprimento imediato pelo Estado.

Tendo em vista a importância da participação dos envolvidos na definição e implementação das políticas públicas de habitação, que tem como alvo principal as favelas, cabe analisarmos o histórico e a situação atual da representação democrática dos moradores destas áreas a fim de visualizarmos o panorama de sua participação nas políticas estatais.

Historicamente, com o crescimento e a contínua luta pela permanência das favelas houve a necessidade do surgimento de lideranças que pudessem representar os interesses daqueles que ali habitavam, constantemente desrespeitados pelo poder público.

Inicialmente, podemos afirmar que havia o predomínio das lideranças carismáticas, moradores que se destacavam no trato com os demais e na resistência frente aos reiterados atos prejudiciais decorrentes da atuação do poder público nestes territórios.

Com o passar do tempo, o aumento da diversidade dos moradores das favelas e o início do desenvolvimento de seu mercado de capital interno, a “burguesia favelada” passou a assumir o papel de representação dos moradores dado seu maior poder econômico que facilitava a imposição de valores perante os demais habitantes e também o trato comercial com o poder público<sup>47</sup>.

Neste momento se originam as associações de moradores, que aos poucos passaram a ter enorme domínio sobre a vida dos habitantes das favelas. Além de representá-los perante qualquer agente externo, passam a ter a “competência” de

---

<sup>47</sup> SOARES, Rafael Gonçalves. *A política, o direito e as favelas do Rio de Janeiro. Um breve olhar histórico* In: URBANA. Revista Eletrônica do Centro Interdisciplinar de Estudos sobre a Cidade, vol.1, nº 1. São Paulo, Unicamp, 2006. Disponível

solucionar conflitos de toda a ordem entre os moradores, além de organizar e fazer cumprir as regras, muitas vezes criadas por elas, que ordenam a informalidade por eles vivida.

Com o tempo, as associações de moradores se distanciaram dos interesses destes, gerando uma crise em sua representação, eis que as associações de moradores, além de não possuírem os mesmos interesses da totalidade dos moradores por ser composta e representar, via de regra, uma parcela mais privilegiada economicamente, passaram a ser alvo de um processo de cooptação e a servir como instrumento de pressão contra os próprios moradores por parte dos agentes que possuíam interesse na dinâmica das favelas, em especial o próprio poder público. Nas palavras de Alex Ferreira Magalhães<sup>48</sup>:

As Associações de Moradores de favelas são organismos que sofreram várias influências, sendo disputadas não somente pelos próprios moradores da favela, mas também por diversos agentes externos a ela, como militantes partidários, Igreja (através da Fundação Leão XIII) e Estado (através da SERFHA). No caso do Estado, dentre as preocupações que o levaram a incentivar a sua criação figuravam evitar o crescimento das favelas (transformando as Associações em fiscais), a manutenção da ordem interna e o controle político-eleitoral, tendo sido mais de 75 delas criadas, no início da década de 1960, pela SERPHA (Serviço Especial de Recuperação de Favelas e Habitações Anti-higiênicas), sob a direção do sociólogo Artur Rios.

De outro lado, no entanto, ao longo dos governos trabalhistas na cidade e Estado do Rio de Janeiro, as Associações de Moradores de favelas, apesar de converterem-se em interlocutor frequente, dispensando mesmo a intermediação de parlamentares dado que passaram a dispor de relações diretas com a máquina administrativa, “tornaram-se definitivamente um prolongamento dos poderes públicos, exercendo funções que de fato cabiam ao Estado” (GONÇALVES, 2006, p.14).

Ao lado do histórico da crise de legitimidade e representatividade das associações de moradores, temos o incremento de disposições legais, principalmente após a Constituição de 1988, que privilegiam a participação popular, de forma efetiva, na questão urbana e em especial dos moradores das áreas afetadas por políticas públicas de habitação nos processos decisórios que envolvam o território em que habitam, com previsão da participação popular, sob diversas formas, em diversos diplomas legislativos como, em âmbito federal o Estatuto da Cidade (Lei 10257/01, artigo 2º, inciso II) e em âmbito municipal a Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro (artigo 426).

---

<sup>48</sup> Op.Cit pág 57

Sob a ótica da participação popular nos processos decisórios surge, além do problema da forma em que a mesma será realizada – visto a crise de representatividade das associações de moradores e a dificuldade na implantação da participação direta -, a questão sobre os velhos paradigmas da cidade formal, que enxerga a favela como lugar de pessoas sem conhecimento e formação, portanto incapacitadas para exercer qualquer juízo de valor ou ponderação aceitável.

Neste ponto, além do evidente preconceito pelo diferente, fica claro o não reconhecimento, pela cidade formal, da legitimidade dos arranjos sociais, estruturais e econômicos concebidos nas favelas durante as décadas de completo abandono estatal, por meio da tentativa constante de imposição das formas e valores próprios a estas comunidades como sendo a única alternativa para sua formalização e integração.

Como exemplo desta visão estereotipada das favelas, podemos citar a criação, no âmbito da política de habitação intitulada “favela-bairro”, no município do Rio de Janeiro, dos POUSOS – Postos de Orientação Urbanística e Social (Lei 2541/97), que se tornaram o veículo por excelência de articulação das ações do Estado nas favelas, fornecendo informações sobre as comunidades nas quais eram instalados e servindo como órgão de fiscalização e orientação para os moradores<sup>49</sup>.

A criação de um órgão externo, completamente alheio ao histórico de luta das comunidades e suas reais necessidades, para servir como guia das políticas a serem adotadas pelo Estado nestas áreas, deixa claro o posicionamento de deslegitimação da organização interna criada por estes moradores para participar e até mesmo orientar as políticas públicas a serem adotadas no local de sua residência, em afronta às disposições legais que determinam a participação popular no processo e à história de cada comunidade, seus arranjos e necessidades próprias, conhecidas apenas pelos que ali habitam.

Nas palavras de Alex Ferreira Magalhães<sup>50</sup>:

Uma das dimensões do trabalho desse órgão mais fortemente enfatizadas pelos servidores públicos entrevistados, que também comparece nos documentos oficiais da Prefeitura relativos aos programas de urbanização de favelas, diz respeito ao que definem como o trabalho “socioeducativo” que deve realizar, que corresponde ao seu projeto de ação social. Este se define, basicamente, como o esforço em inculcar, nos moradores da favela

---

<sup>49</sup> MAGALHÃES, Alex Ferreira. Op.Cit.

<sup>50</sup> Op. Cit

alcançada pelas ações de urbanização e regularização, normas de utilização dos espaços públicos e privados que são substancialmente diversas dos usos e costumes locais, estabelecidos ao longo do processo de formação e consolidação dessa favela

Por certo, existe uma ordenação própria, “jurídica” e física, no território das favelas e assentamentos ilegais, expressão espontânea do modelo de vida adotado pela população que ali reside, que não pode ser simplesmente ignorada. A deslegitimação destes arranjos e a tentativa de impor a ordenação típica da “cidade formal” para a “cidade informal”, ao invés de produzir a integração pelo reconhecimento das diferenças agrava o abismo existente entre as duas realidades.

Este não reconhecimento da legitimidade dos arranjos criados pelos moradores das favelas, resvala significativamente na negativa de participação democrática dos mesmos na definição das políticas públicas a serem implementadas nestes territórios. Ao mesmo tempo que o Estado não enxerga qualquer ganho na participação da comunidade, muitas vezes os próprios moradores se ressentem deste estigma de inferioridade e se abstém da participação no processo.

Pelos fatores acima expostos, e outros ainda de menor importância, as disposições legais - inclusive da própria Constituição Federal - que versam sobre a participação popular não conseguem ter efetividade, implicando a formação de um ciclo vicioso de desrespeito aos habitantes das favelas. A cooptação das associações de moradores e o não reconhecimento da legitimidade dos arranjos próprios ali presentes resulta na ausência de participação da população nos processos decisórios que envolvem seu território, bem como na não consideração do ordenamento espacial, normativo e social criado nestas localidades, ferindo frontalmente os direitos de seus moradores.

Apesar deste triste cenário, não se pode perder de vista que a participação popular deve ser vista como ponto chave para o efetivo sucesso das políticas que visam à regularização e à integração dos territórios até então marginalizados nas regras que ordenam o território formalizado. Isto porque, além de possibilitar a adaptação dos regramentos para a realidade em que serão inseridos, evitando a falta de efetividade pela inadaptação social, garante o compromisso social dos habitantes em relação às novas regras, representando mais um ganho em termos de efetividade.

A garantia da participação democrática nas políticas públicas de regularização fundiária direcionadas às favelas é imprescindível para a promoção de um mínimo de igualdade na grande arena de batalha em que se transformou a metrópole carioca, a exemplo de diversas outras cidades pelo mundo. Afinal, enquanto os moradores não são ouvidos, de maneira proposital ou não, o capital imobiliário não só tem voz, como influência e voto direto, por meio das parcerias público-privadas, no direcionamento das políticas públicas de habitação.

A consciência desta luta que se trava diariamente, da injustiça de representação para com os moradores - solenemente ignorados e estigmatizados como incapazes de auxiliar na melhoria da atuação estatal - e da enorme influência dos agentes do capital sobre tal atuação nas mais diversas frentes, apenas aumenta a urgência de reflexão e criação de instrumentos para a garantia da participação popular na definição dos rumos das políticas públicas, tema que será tratado no próximo capítulo.

## 4 Possíveis Caminhos para a Conciliação da Antinomia

### 4.1 Informação e Políticas de conscientização para a promoção de mudança de visão da propriedade: valor de uso x valor de troca

No desafio de buscar instrumentos capazes de conciliar os aspectos antinômicos da regularização fundiária, é inconteste a necessidade de equiparar os moradores das favelas e os agentes externos que atuam sobre tais áreas em informação.

As favelas se mostram territórios atraentes para o mercado imobiliário por diversos fatores, dentre eles a facilidade de obter os terrenos recém regularizados dos moradores por preços bem abaixo do valor que os mesmos passaram a ter, com a titulação e a urbanização da área.

Isto ocorre porque os moradores muitas vezes desconhecem o valor formal de seus terrenos e casas por terem vivido por todo o tempo na informalidade, norteados pelos valores de comercialização interna, depreciados pela insegurança dos títulos e ausência de perspectiva de instalação de infraestrutura.

Apesar disso, há moradores que resistem às tentadoras ofertas do capital imobiliário, com base na expectativa de manutenção da comunidade, seus valores e arranjos próprios, que constituem uma forma de vida peculiar que dificilmente poderá ser reproduzida em outra localidade.

Temos aqui, associada à falta de informação sobre o valor e as potencialidades de cada terreno, o já discutido embate entre o valor de uso e de troca da propriedade.

Portanto, o trabalho de conscientização precisa envolver essas duas frentes, sendo certo que a noção sobre a necessidade de preponderância do valor de uso sobre o valor de troca da propriedade não deve se resumir às favelas, devendo ser expandido para a cidade como um todo, na tentativa de alterar a visão mercadológica-capitalista da moradia que temos hoje, passando a valorizá-la como



direito fundamental, que vale enquanto for usufruído e não monetariamente valorizado.

Nas palavras de Lenise Lima Fernandes<sup>51</sup>:

No âmbito das relações sociais capitalistas, o valor de troca atribuído à moradia se sobrepõe ao valor de uso associado a este bem. Tratada como mercadoria, a moradia é posta em circulação associada a outra, a terra, sendo esta valorizada a partir de beneficiamentos diversos. O acesso a ambas é determinado, então, pelo potencial de compra do consumidor, em primeira instância. Em decorrência disto, as contradições inerentes ao modo de produção capitalista, bem como as desigualdades que o caracterizam, expressam-se na produção do espaço urbano e geram disputas por sua ocupação e uso.

É necessária a criação de políticas públicas que promovam o debate e a instrução da população neste sentido, a fim de enfraquecer a especulação imobiliária e ampliar os laços de solidariedade e proteção da sociedade em torno da moradia, diminuindo o caráter bélico adquirido pela metrópole exatamente pela disputa por moradia e aumentando a qualidade de vida de todos os seus habitantes.

Estas políticas públicas podem se apresentar de diversas formas, como a inclusão de disciplina no currículo escolar básico que trate desta e de outras questões envolvendo a cidadania, incentivos a programas voltados para essa conscientização desenvolvidos por associações ou ONGs e programas desenvolvidos pelo próprio Estado neste sentido, como a distribuição de cartilhas e promoção de palestras e debates com a população.

Por outro lado, conforme já apontado, é imprescindível que os moradores das favelas regularizadas recebam orientação específica quanto à valorização de seus imóveis, a fim de impedir que sejam usurpados pelo capital imobiliário e que deixem suas moradias por um valor ilusoriamente alto, como se não merecessem desfrutar da infraestrutura e segurança recém conquistadas.

Com o objetivo de impedir tal resultado, a Lei 11.977/09, em seu texto original vedava a alienação dos imóveis contidos em áreas urbanas regularizadas com as facilidades previstas no programa por ela instituído. Embora tal objetivo fosse positivo, é preciso atentar para o caráter invasivo da determinação que retira do morador o direito de alienar seu imóvel, o que pode ocorrer por diversos motivos, além das ofertas do capital imobiliário.

---

<sup>51</sup> Op.Cit

Não se sabe se por fruto desta reflexão ou pela enorme influência dos agentes do capital imobiliário, interessados na aquisição das propriedades, tal disposição foi revogada pela Lei 12.424/11, sem a sua substituição por qualquer política de informação e conscientização dos moradores, que acreditamos ser o melhor caminho para a superação deste obstáculo.

Nas palavras de José Renato Nalini e Wilson Levy:

(...)sempre haverá o risco de, com a regularização fundiária, obter-se condições adequadas à população de baixa renda e as famílias não resistirem às atraentes ofertas de compra efetuadas pelo mercado imobiliário. Se vender esses lotes urbanizados e regularizados para a construção de condomínios e/ou habitações verticais, os alienantes provavelmente irão migrar para novas áreas ambientalmente sensíveis, de risco e/ou sem infraestrutura, exigindo futuras ações de regularização fundiária urbana, em um círculo vicioso que em nada contribui para uma cidade sustentável e ao interesse público.

Neste sentido é fundamental o apoio às iniciativas internas de ONGs e associações de moradores, bem como a atuação direta do Estado na conscientização econômica dos moradores e a criação de uma política de controle mais efetivo sobre as transações imobiliárias nas favelas de modo a evitar que os moradores sejam lesados pelo capital imobiliário.

Além disso, é imprescindível garantir o direito de informação dos moradores – diretamente relacionado a sua participação democrática – no que se refere às políticas públicas de que serão alvos. É preciso garantir o acesso ao planejamento urbanístico da região, explicitar as formas de titularização desenvolvidas naquele território, bem como apresentar os projetos de médio/longo prazo da atuação estatal na região.

A informação é importante agente no incremento da segurança dos moradores em relação à permanência no território, apta a demovê-los da ideia de que se trata de intervenção pontual, com prazo de validade, que os leva à ilusão de estarem aproveitando uma oportunidade única de aumentar o lucro com o imóvel e sair da comunidade antes que tudo volte a ser como antes, sem segurança, infraestrutura ou atuação estatal.

Nas palavras de Rafael Gonçalves Soares et al.:

Existe, assim, uma desconfiança concreta em relação aos objetivos do processo. Se os termos não são conhecidos, menos ainda os são suas implicações, o que reforça o desconhecimento e mesmo a construção de equívocos sobre os direitos e deveres advindos deste processo, em que o temor muitas vezes é de que a real intenção seja a cobrança de tributos, especialmente o IPTU. É preciso sublinhar que o Poder Público muitas vezes não honra com os seus compromissos, expressos em títulos fundiários, direitos subjetivos, conferidos aos moradores.

Por tudo isso, consideramos hoje fundamental, em qualquer processo de regularização fundiária, o investimento significativo de recursos em uma campanha de comunicação que esclareça a importância do trabalho, desconstruindo temores e construindo o real significado da inclusão territorial, quais sejam os benefícios: (i) da superação definitiva do risco de remoção; (ii) da consolidação de bairros integrantes das cidades, com direito à infraestrutura e serviços, e não, quando muito, a benesses assistenciais e eleitoreiras; (iii) da valorização patrimonial e geração de renda advinda com extremo sacrifício; (iv) enfim, da reparação histórica da exclusão do acesso à propriedade, estatuto do qual desfrutam as camadas privilegiadas da população, um título que, longe de ser apenas um papel, pode significar um passo decisivo para uma cidadania plena, desde que, é claro, articulado a outros fatores, mas que nem por isso tornam a regularização fundiária e a inclusão territorial menos estratégicas.

Em síntese, mostra-se fundamental a proteção dos moradores por meio da conscientização e informação acerca de todo o procedimento regularizatório e suas implicações, sejam elas sociais, econômicas ou urbanísticas, como forma de garantir escolhas conscientes e estabelecer uma relação maior de confiança entre Estado e moradores, a fim de perpetuar a inclusão de tais territórios.

#### **4.2 Políticas Públicas de Manutenção da População no Território Regularizado**

Conforme já exposto no item 3.2 deste trabalho, um dos efeitos negativos mais sentidos pelos moradores, que permanecem no território após a implementação das políticas de regularização fundiária, é a elevação do custo de vida e a dificuldade de adaptação às obrigações advindas da formalidade, que acabam levando a um abandono do território em fenômeno conhecido como “remoção branca”.

De fato, a valorização dos imóveis trazida pela regularização fundiária e urbanística, bem como a imposição de ingresso dos moradores na formalidade dos serviços públicos básicos, como água, luz e telefone, e privados, como tv a cabo, torna para muitos inviável a permanência na favela. Além disso, a regularização urbanística impõe aos moradores uma série de exigências para construção e

abertura de estabelecimentos, sem contar a carga tributária a qual passam a se sujeitar os moradores e comerciantes da região.

Todos estes “novos” custos que repentinamente são impostos aos moradores, associados com a especulação imobiliária que passa a se fazer presente nas favelas pela súbita valorização dos imóveis, são os principais responsáveis pela saída dos seus habitantes, que ficam assim impedidos de aproveitar as benesses da regularização fundiária de seus imóveis e urbanística de toda a comunidade.

Desta forma, é fundamental pensar e implementar políticas que de alguma forma mitiguem este efeito, protegendo a população originária das áreas regularizadas e propiciando sua permanência no território. Nas palavras de Alex Ferreira Magalhães<sup>52</sup>:

Uma das questões centrais nas intervenções estatais passa a ser a de como urbanizar as favelas sem que a mais-valia imobiliária e social, resultante da intervenção estatal, não seja apropriada pela população mais abastada ou por promotores imobiliários, evitando-se a remoção da população mais pobre pela via das forças de mercado.

Algumas iniciativas neste sentido já podem ser vistas, tanto pelo poder público como pelos agentes privados que prestam serviço nas favelas, embora ainda de forma insuficiente e apresentando problemas de execução.

Dentre as iniciativas do poder público, podemos citar a edição da Lei 11.888/08, que assegura às famílias de baixa renda assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social. A assistência se direciona especificamente para a moradia de famílias com renda de até 3 (três) salários mínimos (art. 2º), exatamente na tentativa de mitigar os custos advindos da necessidade de adequação das construções às regras urbanísticas.

Na prática, poucas pessoas, mesmo dentre os juristas, sequer conhecem o dispositivo em questão que, obviamente, tem sua aplicação bastante reduzida. No entanto, não se pode ignorar sua importância, visto que nas favelas há um predomínio da construção “espontânea”, realizada pelos próprios moradores em forma de mutirão, sem observância das normas urbanísticas e de engenharia que podem garantir a ordenação territorial e a segurança das construções.

---

<sup>52</sup> Op.Cit.

Outra iniciativa que merece destaque é a edição das Leis 10.438/02 e 12.212/10, que dispõem sobre a tarifa social de energia elétrica. Estas Leis determinam que as concessionárias de energia elétrica forneçam o serviço a um preço inferior ao praticado no mercado para famílias de baixa renda, que se enquadrem dentro dos critérios por elas estabelecidos<sup>53</sup>.

No âmbito privado, complementando a referida política pública da tarifa social de energia elétrica acima descrita, a concessionária de energia elétrica na cidade do Rio de Janeiro – LIGHT -, promoveu uma série de incentivos para a formalização das ligações até então clandestinas de eletricidade, como a troca de lâmpadas residenciais por modelos mais modernos e econômicos e até mesmo doação de eletrodomésticos considerados indispensáveis, mais modernos e econômicos, como geladeiras<sup>54</sup>.

Entretanto, uma vez instalada no território, os relatos dos moradores demonstram que a única intenção das medidas era a conquista do mercado. Por certo, são inúmeras as reclamações sobre cobranças abusivas, em um sistema de medição sobre o qual os moradores não tem nenhum controle, onerando

---

<sup>53</sup> Lei 12.212/10 - Art. 2º: A Tarifa Social de Energia Elétrica, a que se refere o art. 1º, será aplicada para as unidades consumidoras classificadas na Subclasse Residencial Baixa Renda, desde que atendam a pelo menos uma das seguintes condições:

I - seus moradores deverão pertencer a uma família inscrita no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal - CadÚnico, com renda familiar mensal per capita menor ou igual a meio salário mínimo nacional; ou

II - tenham entre seus moradores quem receba o benefício de prestação continuada da assistência social, nos termos dos arts. 20 e 21 da Lei no 8.742, de 7 de dezembro de 1993.

§ 1º Excepcionalmente, será também beneficiada com a Tarifa Social de Energia Elétrica a unidade consumidora habitada por família inscrita no CadÚnico e com renda mensal de até 3 (três) salários mínimos, que tenha entre seus membros portador de doença ou patologia cujo tratamento ou procedimento médico pertinente requeira o uso continuado de aparelhos, equipamentos ou instrumentos que, para o seu funcionamento, demandem consumo de energia elétrica, nos termos do regulamento.

§ 2º A Tarifa Social de Energia Elétrica será aplicada somente a uma única unidade consumidora por família de baixa renda.

(continua)

§ 3º Será disponibilizado ao responsável pela unidade familiar o respectivo Número de Identificação Social - NIS, acompanhado da relação dos NIS dos demais familiares.

§ 4º As famílias indígenas e quilombolas inscritas no CadÚnico que atendam ao disposto nos incisos I ou II deste artigo terão direito a desconto de 100% (cem por cento) até o limite de consumo de 50 (cinquenta) kWh/mês, a ser custeado pela Conta de Desenvolvimento Energético - CDE, criada pelo art. 13 da Lei nº 10.438, de 26 de abril de 2002, conforme regulamento.

<sup>54</sup> Notícia veiculada em: <<http://conexaolight.com.br/tag/upp/> e <http://extra.globo.com/noticias/economia/light-ampla-trocara-eletrrodomesticos-em-comunidades-carentes-240973.html>>

excessivamente o custo de vida destas regiões em oposição ao objetivo inicialmente pretendido.

De acordo com relato trazido por Sabrina Marinho Ost<sup>55</sup>:

Aumentou muito. Estou pagando R\$ 92,00 de luz. Não existe uma taxa...Eu acho assim, que é um absurdo. A gente não tem um relógio próprio pra poder a gente estar medindo a nossa luz; esse relógio é fechado numa caixa ali embaixo, então eles vêm aleatoriamente e colocam. E deu pra ver que está sendo abusivo porque teve uma época que a gente ficou sem chuveiro elétrico e sem máquina de lavar, então, esquentava a água pra tomar banho, e eu descia pra lavar a roupa na minha mãe; a luz continuou vindo no mesmo valor. Quer dizer, máquina de lava e chuveiro, que são coisas que puxam muito, sem funcionar, e ainda assim vem esse valor todo, então assim, você percebe que é abusivo.

Embora sem determinação legal, a Companhia Estadual de Águas e Esgoto – CEDAE -, outra concessionária de serviço público essencial, oferece programa semelhante ao da tarifa social, mas sem observância dos critérios legais, que a ela não se aplicam expressamente. Com isso, a possibilidade de desfrutar do benefício depende de avaliação subjetiva da empresa, que atualmente oferece o programa a 28 comunidades no Rio de Janeiro, todas atendidas pelas Unidades de Polícia Pacificadora – UPP's<sup>56</sup>.

Neste caso, da mesma forma como ocorre com a política de tarifa social implementada pelo governo federal e realizada pela LIGHT, também há reclamações quanto ao aumento injustificado dos valores praticados.

Em mais um relato trazido por Sabrina Marinho Ost<sup>57</sup>:

E a conta de água que está 18 reais agora. Começaram com 8, foi para 14 e foi para 18. Estamos achando que será igual a luz. A luz começou com 15 e agora o mínimo aparelho que você tenha se não tem ar-condicionado, se não tem nada, só uma geladeira e bico de lâmpada mesmo mantendo apagado o dia todo está vindo 89

Em outro serviço particular de expressão nas favelas, as operadoras de TV a cabo também oferecem programa de redução tarifária para os moradores destas áreas, que sempre utilizaram o serviço de forma clandestina, visando à ampliação do seu mercado.

---

<sup>55</sup> Op. Cit.

<sup>56</sup> Noticiado em: <<http://www.cedae.com.br/ri/premiacoes.html>>

<sup>57</sup> Op.Cit.

Dentre os atrativos oferecidos por tais empresas está a gratuidade da aparelhagem e a redução no valor dos planos de acesso, permitindo a utilização do serviço formalmente pelos moradores<sup>58</sup>. Entretanto, também são inúmeras as reclamações sobre a temporariedade dos descontos, que acabam por se revelar como mera estratégia para a captação de clientes e não como programa de subsídio e apoio para a redução do custo de vida dos moradores recém ingressos na formalidade.

Do cenário acima descrito, o que se vê, portanto, é uma ineficácia ou insuficiência das medidas propostas pelo Estado e um equivocado direcionamento das políticas intentadas pelos agentes privados. Em uma região tão delicada, alvo de intervenções tão profundas e com interesses tão importantes em jogo como a garantia dos direitos fundamentais constitucionalmente garantidos, não podemos ver a questão do custo de vida e da adaptação dos moradores às regras da formalidade relegada aos interesses particulares de cada prestadora de serviço.

É fundamental o controle do Estado, principalmente sobre as concessionárias de serviço público, para efetivar uma política integrada de garantia da permanência da população nas favelas, coibindo abusos e regulamentando de forma mais específica a matéria.

É importante ainda que este controle Estatal sobre a atuação das empresas, principalmente as concessionárias de serviços públicos essenciais, associado à implementação de novas políticas públicas que possibilitem a permanência dos moradores nas favelas regularizadas, adquira um caráter perene e não apenas pontual.

Nas palavras de Edésio Fernandes e Betânia Alfonsin<sup>59</sup>:

Esse novo cenário demanda distintas estratégias do Poder Público, que deve cumprir com um papel muito mais proativo do que o cumprido anteriormente, ancorando-se na atribuição legal que tem de ser o garantidor das funções sociais da propriedade e da cidade, bem como do direito humano à moradia.

Embora estejamos tratando inegavelmente de um período de adaptação, com prazo de duração, seria ingenuidade imaginar que este prazo seja ser curto, dado o cenário econômico e social da metrópole carioca e do país como um todo. A

---

<sup>58</sup> Noticiado em <http://oglobo.globo.com/rio/ancelmo/reporterdecime/posts/2008/10/16/policia-leva-favela-tv-cabo-com-tarifa-social-133336.asp>

<sup>59</sup> Op. Cit.

vigilância e o controle do Estado sobre a integração das favelas regularizadas ao mercado de consumo de bens e serviços deve ser encarada como estratégia fundamental para a garantia dos direitos dos moradores e para a efetivação da política de regularização, com o menor grau de gentrificação possível do território.

Nas palavras de Lenise Lima Fernandes<sup>60</sup>:

[..] a ausência de articulação entre as intervenções urbanísticas desenvolvidas nas favelas em tela e outras políticas voltadas para o atendimento das múltiplas carências que marcam o cotidiano de seus moradores configura-se não apenas como obstáculo para que esta camada da população possa ser efetivamente alçada a melhores condições de vida, mas também como elemento que ameaça, em médio e longo prazo, a prevalência dos avanços inicialmente computados àquelas mesmas intervenções.

[...] observa-se que as intervenções recentes têm priorizado a redução de índices que atestam as péssimas condições de vida dos moradores das favelas, negligenciando o reconhecimento dos elementos que dão tessitura e que particularizam a identidade da produção destes espaços de moradia precários.

Faz-se necessário, portanto, diante do cenário de insuficiência das políticas até então implementadas de manutenção da população nos territórios regularizados das favelas, o incremento de iniciativas públicas e privadas sobre o tema, atentos à realidade dos moradores da região. Além disso, indispensável o exercício de um controle mais efetivo, pelo Estado, da entrada do mercado de consumo e de serviços nestas áreas, de modo a garantir que a regularização fundiária seja, de fato, fonte de garantia de direitos e não de sua negação com exclusão dos moradores das benesses da regularização arduamente conquistadas.

#### 4.3 Efetividade da Participação Popular

De acordo com o demonstrado no item 3.3 do presente trabalho, viu-se que a participação popular é ponto nodal para a política pública urbana, sendo exigência para sua execução, notadamente no âmbito urbano, desde o advento da

---

<sup>60</sup>FERNANDES, Lenise. *A Favela e o Direito à Cidade: desafios à integração democrática no século XXI*. In: III Jornada Internacional de Políticas Públicas, Questão Social e Desenvolvimento no século XXI, 1997, Maranhão. **Anais**. Maranhão: 2007. Disponível em: <<http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinppIII/html/Trabalhos/EixoTematicoJ/bd7c591ba6b0641bb8bcLenise.pdf>>



Constituição Federal, com previsão expressa no Estatuto da Cidade (art. 2º, II, Lei 10257/01) e, em nível municipal, na Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro (art. 426).

Apesar disso, a realidade deixa clara a deficiência na sua implementação, o que acarreta sistemáticas violações aos dispositivos legais apontados. O que vemos é o esquecimento da participação popular em oposição a um aumento da influência de diversos interesses externos do capital na condução das políticas públicas urbanas. Nas palavras de Wilson Levy<sup>61</sup>:

Eis, então, o decisivo problema estrutural da participação, que abre caminho para outra disfuncionalidade típica da experiência democrática brasileira, na medida em que, enquanto as iniciativas de participação da sociedade civil organizada patinam e encontram dificuldade para ecoar nas esferas de decisão política, essa dificuldade não é encontrada pelos grandes players econômicos do mercado imobiliário que, ao concentrarem significativa quantidade de recursos, financiam campanhas eleitorais e terem condições reais de intervenção, colonizam o planejamento das cidades.

Particularmente no contexto das favelas cariocas, em que o aspecto da representatividade já se mostra problemático, este tema adquire elevada importância. Isto porque a favela do século XXI é manifestamente plural e multifacetada, abrigando moradores enquadrados em diversas classes sociais e com pensamentos e interesses bastante distintos.

Como visto, no contexto das favelas, as associações de moradores – que deveriam exercer o papel de representação nestas localidades – há muito não representam o posicionamento da integralidade, ou sequer da maioria, dos seus moradores, sendo sucessivamente cooptadas pela “burguesia favelada”<sup>62</sup> e pelos interessados no controle da região: governo, capital imobiliário, capital de consumo, entre outros que se sucederam ao longo do tempo.

Ocorre que, com a ausência de representatividade das Associações de Moradores, os habitantes da região não deixaram de se organizar. Ao contrário, estabeleceram diversos grupos de discussão e atuação na área, cada um

---

<sup>61</sup> LEVY, Wilson. *Cidade e (não) participação – Diagnóstico dos entraves da participação popular na gestão democrática da cidade*. In: Regularização Fundiária. Rio de Janeiro, Forense, 2014.

<sup>62</sup> Termo utilizado por Rafael Gonçalves Soares em seu artigo: *A política, o direito e as favelas do Rio de Janeiro: Um breve olhar histórico*. In: URBANA - Revista Eletrônica do Cent

representando um determinado grupo com interesses e visões próprios sobre as medidas a serem implantadas na região. Aliás, este movimento de organização da população pode ser visto como um fenômeno mais amplo, que envolve a população de toda a cidade, em busca de participação nas decisões políticas que a envolvem.

Convergindo com esta pluralidade e este movimento de associação da população, temos o já mencionado fortalecimento da participação popular, que passa a ser exigência para a execução das políticas públicas urbanas com o advento da Constituição Federal de 1988.

Sendo assim, as possíveis formas para a efetivação desta participação popular passaram a ser pensadas e discutidas com mais cuidado, principalmente no momento de transformação pelo qual passam as cidades brasileiras nos últimos anos. Neste momento, o urbano tem sido arena dos mais diversos interesses, todos pleiteando participação nas políticas públicas que lhe são inerentes.

Em um contexto de disputa de influência nos rumos a serem dados ao território, participação significa incremento de poder, o que justifica o desinteresse de alguns setores em promover a participação efetiva da população, particularmente em áreas complexas como as favelas.

Deste modo, tem ganhado vulto nas metrópoles brasileiras, em especial a carioca, objeto do presente estudo, a luta dos mais diversos grupos, da favela e “do asfalto”, para serem ouvidos e considerados nas decisões políticas que envolvem as áreas em que habitam, aí incluída a implementação das políticas de regularização fundiária.

Já ficou claro que o sistema clássico de representação até então adotado, baseado em audiências públicas, constitui-se, na prática, em mais uma providência meramente formal do que um procedimento instituído para garantir o direito individual de opinar e indicar os rumos a serem seguidos nos temas consultados referentes à cidade como um todo, incluindo as favelas.

Neste sentido o depoimento do Movimento Passe Livre<sup>63</sup>:

A cidade é usada como arma para sua própria retomada: sabendo que o bloqueio de um mero cruzamento compromete toda a circulação, a população lança contra si mesma o sistema de transporte caótico das

---

<sup>63</sup> MOVIMENTO PASSE LIVRE. *Não começou em Salvador, não vai terminar em São Paulo*. In: Cidades Rebeldes: passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil. São Paulo, Boitempo, 2013.

metrópoles, que prioriza o transporte individual e as deixa à beira de um colapso. Nesse processo, as pessoas assumem coletivamente as rédeas da organização de seu próprio cotidiano. É assim, na ação direta da população sobre sua vida – e não a portas fechadas, nos conselhos municipais engenhosamente instituídos pelas prefeituras ou em qualquer uma das outras artimanhas institucionais -, que se dá a verdadeira gestão popular.

Neste contexto, ganham força as passeatas e manifestações, tentativas dos moradores de fazerem suas reivindicações serem vistas e ouvidas, uma vez que o Estado tende a ignorá-las, lutando pela sua efetiva participação nas políticas que envolvem seu território. Nas palavras de Don Mitchell<sup>64</sup>:

(...) o direito à cidade é um grito, uma demanda, então é um grito que é ouvido e uma demanda que tem força apenas na medida em que existe um espaço a partir do qual e dentro do qual esse grito e essa demanda são visíveis. No espaço público – nas esquinas ou nos parques, nas ruas durante as revoltas e comícios – as organizações políticas podem representar a si mesmas para uma população maior e, através dessa representação, imprimir alguma força a seus gritos e demandas. Ao reclamar o espaço em público, ao criar espaços públicos, os próprios grupos sociais tornam-se públicos.

Atualmente, é inegável que vivenciamos um período de crise no que se refere à participação popular, que se faz sentir mais nitidamente nas políticas urbanas. Vemos emergir novas formas de atuação dos diversos grupos sociais na arena do urbano, o que deixa claro a necessidade de repensar as formas de garantia da participação popular, especialmente nas favelas que possuem uma diversidade populacional tão grande e que vem sendo atingidas tão diretamente pelas políticas públicas urbanas.

Este fenômeno foi descrito por David Harvey<sup>65</sup>:

Recentemente, toda sorte de inovações e experimentações com formas coletivas de governança democrática e de decisão comunal têm emergido na cena urbana. Falamos de experiências que vão desde o orçamento participativo de Porto Alegre e de muitos outros municípios que levaram a sério os ideais da Agenda 21 (de cidades sustentáveis formuladas nos acordos ambientais do Rio de Janeiro), passando por comitês de vizinhos e associações voluntárias que progressivamente se colocam a cargo de espaços públicos e comunitários (...).

---

<sup>64</sup> MITCHELL, Don. *The Right to the City*. Minneapolis, Minnesota University Press, 2003.

<sup>65</sup> HARVEY, David. *A liberdade da Cidade* In: *Cidades Rebeldes: passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil*. São Paulo, Boitempo, 2013.

No âmbito de implantação das políticas públicas direcionadas às favelas, envolver os diversos grupos na elaboração das políticas - privilegiando sua produção própria relativa aos problemas destas áreas - e não apenas consultá-los quando estas já estão prontas para o cumprimento de mera formalidade, parece um caminho mais honesto para a efetivação da participação popular em seu aspecto material, respeitando as previsões constitucionais e legais sobre o tema.

Por certo, ninguém melhor que os moradores para indicar as necessidades e auxiliar os gestores públicos com soluções para os inúmeros problemas presentes nas comunidades.

A participação efetiva dos moradores na confecção das políticas públicas aumenta o aspecto democrático do seu processo de implantação e sua efetividade, na medida em que o gestor ganha uma visão interna, de quem convive com os problemas que se pretende solucionar, além de incrementar a cooperação popular com a execução e continuidade da política proposta

No caso específico das políticas que pretendem a regularização fundiária das favelas, garantir a participação dos moradores quando da elaboração do projeto permite identificar as necessidades específicas dos que ali habitam quanto à moradia, além de permitir sua participação na definição de uma linha de atuação menos gravosa em se tratando de eventuais intervenções que se façam necessárias.

Tais medidas não apenas garantem o caráter democrático do procedimento, em respeito às normas que estabelecem a participação popular como exigência para as políticas públicas urbanas como um todo, como permitem que a implantação da regularização fundiária efetivamente garanta os direitos dos moradores envolvidos, mitigando seus efeitos negativos e aumentando sua efetividade.

## CONCLUSÃO

Por todo o exposto no presente trabalho, conclui-se que, de fato, há uma antinomia que até então tem se mostrado inerente às políticas que pretendem implementar o instituto da regularização fundiária de interesse social, notadamente nas favelas cariocas, objeto do presente estudo.

Enquanto em sua estruturação a regularização fundiária pretende-se instrumento de garantia de direitos constitucionais aos moradores das áreas em que implementada, como o direito à cidade e à moradia, em sua implementação tem se mostrado excludente e inviabilizadora dos mesmos direitos que, em tese, pretende garantir.

A compreensão desta antinomia passa pela análise do contexto fático em que inseridas tais políticas, devendo ser consideradas as influências de diversos agentes em seu direcionamento, com interesses e pretensões variados e, via de regra, sem qualquer preocupação com a garantia dos direitos dos moradores.

Assim é que o mercado imobiliário e de consumo se apropria da regularização dos territórios para aumentar sua área de atuação, o que muitas vezes acarreta a exclusão dos moradores originais – via de regra de classes sociais menos abastadas – das favelas regularizadas.

Dentre os variados meios utilizados para exclusão, temos as remoções forçadas, realizadas pelo poder público mediante pagamento de valor irrisório ou sem pagamento de qualquer valor, com justificativas e propósitos duvidosos, nas quais a população originária, via de regra, é mandada para áreas afastadas da zona central da cidade.

Outro meio bastante utilizado, embora mais sutil, são as “remoções brancas”, que consistem na provocação da saída dos moradores por meio do aumento do custo de vida e da valorização imobiliária da região, que torna insustentável a permanência de grande parte dos habitantes originários, levando à mudança da população destas áreas, como espécie do fenômeno conhecido como gentrificação.

Outro aspecto excludente que tem acompanhado as políticas de regularização fundiária, e que foi tratado no presente trabalho, é a deficiência democrática, aqui entendida como a ausência ou insuficiência de participação popular nos processos decisórios sobre o território.

Como se sabe, a participação popular ganhou muita força com o advento da Constituição Federal de 1988, sendo caracterizada pelo texto constitucional como exigência para as políticas públicas e disposta expressamente em diversos diplomas urbanísticos importantes.

No entanto, a complexidade das favelas em termos de representatividade, associado à falta de interesse dos agentes públicos e privados envolvidos com a regularização fundiária em promover a participação dos moradores, em descumprimento às diretrizes legislativas, acaba por excluí-los dos processos de debate e definição das políticas a serem implementadas em seu território.

A constatação deste cenário contraditório, que acaba por transformar a regularização fundiária em instituto que oscila entre a garantia e a negação de direitos, deve, entretanto, ser vista como uma oportunidade de identificação dos pontos problemáticos relacionados com sua implementação, encorajando o surgimento de soluções para os diversos problemas apresentados.

Neste sentido, realizou-se a análise de algumas iniciativas públicas e privadas que tentam mitigar os efeitos negativos da regularização, ao mesmo tempo em que buscou-se trazer sugestões para futuras políticas a serem implementadas sobre o tema, tudo a fim de que a antinomia inerente à regularização fundiária possa ser conciliada, com a prevalência dos direitos fundamentais dos moradores das favelas.

Neste ponto, sugerimos a implementação de políticas de conscientização sobre o valor de uso e sobre a valorização monetária sofrida pelas propriedades atingidas pela regularização fundiária e urbanística de interesse social, a fim de evitar a saída de moradores movidos por ofertas supostamente atraentes do mercado imobiliário que, na verdade, via de regra estão muito aquém do valor adquirido pelo bem após a regularização. Ao mesmo tempo, com a conscientização do valor de uso da propriedade, tenta-se preservar a comunidade e toda a estruturação social própria que foi ali construída ao longo de vários anos.

Outro ponto importante, de viés mais pragmático, constitui-se nas políticas de manutenção da população no território regularizado, que passa pela redução do custo de vida, principal motivador da “remoção branca” nas favelas. Estas políticas, que podem ser de autoria pública ou privada, devem se caracterizar por uma efetiva preocupação com a fixação da população originária no território regularizado,

adquirindo caráter perene até que o cenário econômico e social da metrópole permita que se tornem dispensáveis.

Por fim, a última possibilidade de caminho para a conciliação da referida antinomia analisada está no incremento da participação popular, que aliás deve ser realizada não apenas no âmbito das favelas, mas de toda a cidade, a fim de dar cumprimento aos preceitos constitucionais e legais sobre o tema. Neste passo, é fundamental que, observadas as peculiaridades das favelas quanto à representatividade, oriundas de sua complexidade populacional, seja garantida a participação dos moradores como um todo, e não apenas de uma ou duas entidades que supostamente os representam, na confecção das políticas de regularização.

Por certo, a oitiva dos moradores garante o aproveitamento de sua produção própria no que se refere a soluções para o território, aumenta as chances de efetividade da política a ser implantada, pela visão interna do problema e maior cooperação popular com sua execução, e reparte os ônus das intervenções democraticamente, o que diminui os conflitos.

Com isso, o presente trabalho, identificando a antinomia presente na implementação da regularização fundiária de interesse social, pretendeu apontar o longo caminho a ser trilhado para minimizar seu aspecto excludente e maximizar seu aspecto garantidor, em benefício dos moradores das favelas cariocas, que foram objeto do presente estudo, e que tanto se ressentem dos diversos problemas e atos desrespeitosos do Estado e dos agentes privados para com seu território.

Afinal, nas palavras de Marcelo Benacchio e Denis Cassetari<sup>66</sup>:

A regularização fundiária de interesse social é um dos vetores aptos a concretizar o direito humano à moradia adequada. É forma de fazer valer o direito à dignidade humana por meio de instrumento que permite integrar as dimensões social, urbanística, jurídica, ambiental e registrária.

Espera-se que esta seja uma singela colaboração no estudo do tema e na busca de soluções para as questões, referentes à antinomia presente na regularização fundiária, que se apresentam gritantes na atualidade e clamam por uma solução à altura do instituto, de importância indiscutível no cenário urbano nacional, notadamente para a população residente nas favelas.

---

<sup>66</sup> BENACCHIO, Marcelo e CASSETARI, Denis. *Regularização Fundiária Urbana como Efetivação do Direito Humano à Moradia Adequada* In: Regularização Fundiária. Rio de Janeiro, Forense, 2004.

## REFERÊNCIAS

- ABRAMO, Pedro. *A cidade da informalidade: o desafio das cidades latino-americanas*. Rio de Janeiro: Sette Letras, 2003.
- ABREU, Mauricio de Almeida. *Evolução urbana do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Instituto Pereira Passos – IPP, 2011.
- ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio. *Direito à moradia e segurança da posse no estatuto da cidade: diretrizes, instrumentos e processos de gestão*. Belo Horizonte: Fórum, 2006.
- BONIZZATO, Luigi. *Propriedade urbana privada e direitos sociais*. Curitiba: Juruá, 2007.
- BRASIL. Ministério das Cidades. *Regularização fundiária*. Brasília: Ministério das Cidades, 2005.
- CARDOSO, Adauto Lucio. *Habitação social nas metrópoles brasileiras: uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX*. Porto Alegre: IPPUR, 2007.
- DE SOTO, Hernando. *O mistério do capital*. Rio de Janeiro: Record, 2001.
- FERNANDES, Edésio. *Direito urbanístico e política urbana no Brasil*. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.
- \_\_\_\_\_. ALFONSIN, Betânia. *Direito à moradia adequada: o que é, para quem serve, como defender e efetivar*. Belo Horizonte: Fórum, 2014.
- \_\_\_\_\_. Constructing the “Right to the City” in Brazil in Social & Legal Studies. *Social Legal Studies*, [Sl.], v. 16, n. 2, p. 201-219, June 2007. Disponível em: <<http://sls.sagepub.com/cgi/content/abstract/16/2/201>>. Acesso em: 10 out. 2013.
- FERNANDES, Lenise Lima. A Favela e o direito à cidade: desafios à integração democrática no século XXI. In: JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS, QUESTÃO SOCIAL E DESENVOLVIMENTO NO SÉCULO XXI, 3., 2007, São Luís. *Anais..* Maranhão:UFMA, 2007. p. 302-325.
- GAFFNEY, Christopher. Forjando os anéis: a paisagem imobiliária pré-olímpica no Rio de Janeiro. *Revista Eletrônica de Estudos Urbanos – E-metropolis*, São Paulo, ano 4, n. 15, p. 15-29, dez. 2013. Disponível em: <[http://www.emetropolis.net/download/edicoes/emetropolis\\_n15.pdf](http://www.emetropolis.net/download/edicoes/emetropolis_n15.pdf)>. Acesso em: 12 dez. 2014.
- GOMES, Rosangela Maria de Azevedo. *O usucapião urbano e a regularização fundiária em favelas*. 2007. 122 f. Dissertação (Mestrado em Direito da Cidade) –



Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1996.

HARVEY, David. A liberdade da cidade. In: CIDADES rebeldes, passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil. São Paulo, Boitempo, 2013.

IGLESIAS, Sergio; SOUZA, Nunes de. *Direito à moradia e de habitação: análise comparativa e seu aspecto teórico e prático com os direitos da personalidade*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

LIRA, Ricardo. *Elementos de direito urbanístico*. Rio de Janeiro: Renovar, 1997.

MAGALHÃES, Alex Ferreira. A importância do Código Civil para a política de regularização fundiária. *Revista de Direito Imobiliário*, São Paulo, v. 65, p. 39-56, jul./dez. 2008.

\_\_\_\_\_. *O direito das favelas*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

\_\_\_\_\_. O direito à cidade nas favelas do Rio de Janeiro: conclusões, hipóteses e questões oriundas de uma pesquisa. *Cadernos Metrôpole*, São Paulo, v. 14, n. 28, p. 86-105, jul./dez. 2012.

MARICATO, Ermínia. *Brasil, Cidades: alternativas para a crise urbana*. Petrópolis: Vozes, 2002.

\_\_\_\_\_. *O impasse da política urbana no Brasil*. Petrópolis: Vozes, 2011.

MELO, Lígia. *Direito à moradia no Brasil*. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

MITCHELL, Don. *The right to the city*. Minneapolis: Minnesota University Press, 2003.

MOVIMENTO PASSE LIVRE. Não começou em Salvador, não vai terminar em São Paulo. In: MARICATO, Ermínia et al. *Cidades Rebeldes: passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil*. São Paulo: Boitempo, 2013. p.13-19.

NALINI, José Renato; LEVY, Wilson. *Regularização fundiária*. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

NERI, Marcelo Cortes. *A nova classe média: o lado brilhante dos pobres*. Rio de Janeiro: FGV, 2010.

OLIVEIRA, Heloisa Maria Alves. *Moradia e redes sociais de migrantes nordestinos: o caso de Rio das Pedras*. In: XIV ENCONTRO NACIONAL ANPUR, 14., 2011, Rio de Janeiro. *Anais...* Rio de Janeiro.: ANPUR, 2011. p. 86-98.

OST, Sabrina Marinho. *O mercado sobe a favela: um estudo sobre o Santa Marta pós UPP*. 2012. 112 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e

Empresas) - Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2012.

PASTUK, Marília; PEREIRA, Vicente Jr.; VELLOSO, João Paulo dos Reis. *Favela como Oportunidade: Plano de desenvolvimento de favelas para sua inclusão social e econômica*. Rio de Janeiro: INAE, 2012.

PLYUSHTEVA, Anna. *The right to the city and the struggles over public citizenship: exploring the links in The Urban*. Reinventors Online Journal, ago/nov 2009, Issue 3/09. Disponível em: <[www.urbanreinventors.net](http://www.urbanreinventors.net)>. Acesso em 15 jan. 2014.

RIOS, Mariza e CARVALHO, Newton Teixeira. *Direito à cidade: moradia e equilíbrio ambiental*. Belo Horizonte: Del Rey, 2012.

RODRIGUES, Arlete Moyses. *A cidade como direito*. In: IX Coloquio Internacional de Geocrítica: Los Problemas del Mundo Actual. Soluciones y Alternativas desde La Geografía y las Ciencias Sociales, 2007, Porto Alegre. *Anais do IX Coloquio Internacional de Geocrítica: Los Problemas del Mundo Actual. Soluciones y Alternativas desde La Geografía y las Ciencias Sociales*. Barcelona. UB:2007. Disponível em: <<http://www.ub.edu/geocrit/9porto/arlete.html>>. Acesso em 18 mar. 2014.

ROLNIK, Raquel. *Regulação urbanística no Brasil: conquistas e desafios de um modelo em construção*. In: Seminário Internacional: Gestão da Terra Urbana e Habitação de Interesse Social, 2000, Campinas. *Anais do Seminário Internacional: Gestão da Terra Urbana e Habitação de Interesse Social*. Campinas. PUCCAM:2000, Págs. 12-27.

SANTOS, Jaime Melanias. *O direito à moradia e a função social da propriedade urbana*. 2009. 114f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Faculdade Autônoma de Direito de São Paulo, São Paulo, 2009.

SOARES, Rafael Gonçalves. A política, o direito e as favelas do Rio de Janeiro: um breve olhar histórico. In: *URBANA - Revista Eletrônica do Centro Interdisciplinar de Estudos sobre a Cidade*, vol.1, nº 1/

>. Acesso em: 18 dez. 2013.

TRINDADE, Thiago Aparecido. *A luta pelo direito à cidade na América Latina: políticas de revitalização das áreas centrais e organizações do movimento de moradia*. São Paulo:USP. Disponível em: <[http://www.fflch.usp.br/centrodametropole/antigo/static/uploads/thiago\\_aparecido\\_trindade.pdf](http://www.fflch.usp.br/centrodametropole/antigo/static/uploads/thiago_aparecido_trindade.pdf)>. Acesso em:13 fev. 2014.

UNHABITAT. *Forced Evictions: Global Crisis, Global Solutions*. Nairobi: Unhabitat, 2004.

\_\_\_\_\_. *Losing your home: Assessing the Impact of Eviction*. Nairobi: Unhabitat, 2011.

\_\_\_\_\_. *Affordable land and housing in Latin America and The Caribbean*. Nairobi: Unhabitat, 2011.

\_\_\_\_\_. *Brazil: Law, land tenure and gender review: Latin America*. Nairobi: Unhabitat, 2005.

\_\_\_\_\_. *Housing finance mechanisms in Brazil*. Nairobi: Unhabitat, 2010.

VALLADARES, Licia do Prado. *A invenção da favela*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2011.

\_\_\_\_\_. *Passa-se uma casa*. Rio de Janeiro: Editora Zahar, 1980.